



TRAITÉ PRATIQUE

D'ADMINISTRATION

DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE,

OU

MANUEL DE L'ADMINISTRATEUR,

PAR FERDINAND BOURIAUD,

ANCIEN SOUS-PRÉFET, MAIRE DE LA VILLE DE POITIERS.

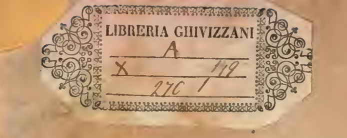


PARIS,

LIBRAIRIE ADMINISTRATIVE DE PAUL DUPONT,

Rue de Grenelle-Saint-Honoré, 55.

1845.


LIBRERIA GHIVIZZANI
A
X 119
270 I

TRAITÉ PRATIQUE

D'ADMINISTRATION

DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE.

5.5.100

PARIS. — IMPRIM. DE PAUL DUPONT,
rue Grenelle-St-Honoré, 55.

TRAITÉ PRATIQUE

D'ADMINISTRATION

DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE,

OU

MANUEL DE L'ADMINISTRATEUR,

PAR FERDINAND **BOURIAUD**,

ANCIEN SOUS-PRÉFET, MAIRE DE LA VILLE DE POITIERS.



PARIS,

LIBRAIRIE ADMINISTRATIVE DE PAUL DUPONT,

Rue de Grenelle-Saint-Honoré, 55.

1845

PRÉFACE.

Le droit administratif a été longtemps sans être enseigné dans nos facultés et, aujourd'hui même, il ne forme qu'un accessoire de l'enseignement; cependant la législation administrative existe, elle est complète et n'est nullement au-dessous de la législation civile et pénale. Or, s'il est utile de connaître ses droits et ses devoirs quant à la famille et à la propriété, il n'est pas moins nécessaire d'apprendre ceux qui résultent du titre de citoyen.

La négligence précédemment apportée à cette étude ne doit être attribuée qu'aux difficultés qu'elle présente: en effet, jamais nos nombreuses lois administratives n'ont été codifiées; elles sont sans suite, sans liaison; c'est un inextricable chaos, un amas sans ordre, un renvoi perpétuel à des textes incohérents dont presque toujours une partie a été abrogée et une autre modifiée. Aussi, que de peines, que de patience, que de recherches pour reconnaître ce qui existe encore et le distinguer de ce qui n'est plus : il est telle loi dont il a été conservé un

seul article et souvent même une seule fraction d'article. De là viennent ces interprétations contraires, ces diversités d'opinions qui divisent nos grands corps judiciaires.

La connaissance des règles, des droits et des devoirs sociaux ne peut donc s'acquérir que par un travail pénible et quelquefois rebutant; ceux-là mêmes qui se destinent à la carrière administrative ne peuvent pas toujours se défendre contre le dégoût et la répugnance qui naissent de l'étude de cette législation. Telle est la cause de l'inexpérience et parfois de l'ignorance de certains fonctionnaires publics qui ne trouvent rien de mieux à faire que de se laisser diriger par quelques précédents, quelques usages, quelques traditions bureaucratiques et se placent ainsi, malheureusement, sous la dépendance des hommes spéciaux de leurs bureaux.

Désireux de porter remède à cet état de choses, l'auteur de ce manuel s'est proposé de définir et de tracer les droits, devoirs et attributions des principaux fonctionnaires de l'ordre administratif, de recueillir et d'analyser, dans ce but, ce qui a été écrit sur les principes et les règles qui forment la jurisprudence administrative, de désigner les auteurs à consulter, de classer avec méthode les matériaux épars et de les lier entre eux, de présenter quelques dispositions réglementaires résultant des lois, des ordonnances, des circulaires ministérielles et des décisions les plus récentes, d'indiquer avec soin la législation qui régit actuellement chaque matière, de donner la marche à suivre pour

l'instruction des affaires les plus usuelles et de préciser toutes les pièces à produire à l'autorité supérieure. Il a pensé que ce travail ne devait pas être sans quelque utilité, puisque les documents qu'il contient tendent à rendre excessivement facile l'étude plus complète que l'on voudrait faire de certaines questions administratives.

Dans cette espèce de tableau synoptique du droit administratif, l'auteur n'a pas eu d'autre prétention que celle d'abréger des recherches longues et difficiles en faisant connaître ce qui est , ce qui existe. Son ouvrage n'a pas d'autre mérite que d'être une œuvre de patience; il a été conçu dans la seule pensée d'offrir les moyens d'arriver à une solution plus sûre et plus prompte des difficultés qui se présentent souvent en administration. Enfin, ce travail est tout simplement le résultat de notes et de faits recueillis par l'auteur dans le cours des différentes fonctions qu'il a occupées, notes et faits qu'il a essayé de coordonner, en rapportant fidèlement ce que les hommes les plus recommandables ont écrit sur la matière. Si, parfois, il hasarde son opinion sur quelques points, c'est dans les cas les plus rares et avec la plus grande réserve, et nullement dans l'ambitieuse intention de se faire attribuer, par ses lecteurs, une tout autre participation que celle qu'il a prise à la rédaction de ce manuel.

ABRÉVIATIONS EMPLOYÉES DANS CET OUVRAGE.

Aff.,...........	Traité de l'Administration temporelle des Paroisses, par l'abbé Affre.
Art.,...........	Article.
Blan ,..........	Code administratif, par S. A. Blanchet.
Bos.,...........	Traité de l'Organisation et des Attributions des Corps municipaux, par M. A. Bost.
Boy.,...........	Guide des Maires, par M. Boyard.
Bull. off.,.......	Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur.
C à d.,.........	C'est-à-dire.
C. C.,..........	Code civil.
C. d'Inst. crim.,.	Code d'instruction criminelle.
C. Forest.,.....	Code forestier.
C. Pen.,........	Code penal.
C. Proc.,.......	Code de Procédure.
Circ. min.,......	Circulaire ministérielle.
Com. L. Elec.,..	Commentaire des Lois électorales, contenant la solution de toutes les difficultes auxquelles ces lois peuvent donner lieu.
Cons. d'Ét.,.....	Conseil d'État.
Corm.,.........	Droit administratif de Cormenin.
Dav., C.,.......	Regime des Communes, par H.-J.-B. Davenne.
Dav., V.,.......	Recueil méthodique et raisonne des Lois et Règlements sur la Voirie, par H.-J.-B. Davenne.
Décr.,..........	Décret.
De Mag. et Del.,.	Dictionnaire de Droit public et administratif de MM. Albin Lerat de Magnitot et Huard-Delamarre.
Gand. et Boll.,..	Manuel de Droit administratif, par R. Gandillot et J.-M. Boileux.
Hen.,...........	Du Pouvoir municipal, par Henrion de Pansey.
Inst.,...........	Instruction ministérielle.
Inst. Gén.,......	Instruction générale sur le Service et la Comptabilité des Receveurs de communes et d'établissements de bienfaisance, 17 juin 1840.
Jourd.,.........	Répertoire administratif de Ch. Jourdan.
L ,.............	Loi.
Leb. et Pui.,....	Code municipal, par C Leber et A. de Puibusque.
Lem.,..........	Droit, Procédure et Jurisprudence administratifs, par C.-A. Lemarquière.
Mir., C.,.......	Contraventions. Délits et Peines, par E.-M.-M. Miroir.
Mir., F.,.......	Formulaire municipal de E.-M.-M. Miroir.
N ,.............	Note.
Ord.,...........	Ordonnance.
Per.,...........	Code des Constructions et de la Contiguité, par M. L. Perrin.
Rép. adm.,......	Repertoire administratif, par Ch. Jourdan.
Ro. et Le.,.....	Recueil général des Arrêts du Conseil d'État, par Germain Roche et Félix Lebon.
Saur.,..........	Code des Contributions directes, par A. Saurimont.
Ste-H.,.........	Traité de l'Organisation et des Élections municipales, par M. H. de Sainte-Herminc.
Swa.,..........	Dictionnaire de Recrutement, par M. Swanton.
Voy.,...........	Voyez.
Vuil. et Mon.,...	Principes d'administration, par MM. Vuillefroy et Léon Monnier.

TRAITÉ PRATIQUE
D'ADMINISTRATION
DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE.

PREMIÈRE PARTIE.

DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES.

TITRE Ier.

DE L'ADMINISTRATION.

L'administration est l'exercice du pouvoir gouvernemental. Ses attributions sont de deux sortes, elles consistent à agir ou à statuer : Agir, c'est-à-dire étudier les hommes, les choses, les circonstances, discerner les besoins des masses, aviser et disposer les moyens d'y répondre ; puis, soit dans la sphère abandonnée par la loi à la sagacité, au tact, aux lumières, à la prudence, et, en un mot, à l'art de l'administrateur, soit en exécution de la loi elle-même, appliquer ces moyens. Statuer, c'est-à-dire prononcer, arbitrer entre des intérêts divers et opposés les uns aux autres, qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas litige existant.

On nomme aussi administration un ensemble d'agents d'or-

dres divers, subordonnés les uns aux autres et répartis sur tout le territoire national pour y représenter le gouvernement.

Le *droit administratif* est la collection des règles qui fixent les rapports des citoyens avec l'administration; envisagé sous un autre point de vue, le droit administratif est le développement du droit public.

Le droit administratif diffère essentiellement du droit privé en ce qu'il met toujours la société en cause pour lui accorder un avantage ou lui imposer une charge, tandis que le droit privé, soit civil, soit pénal, ne régit jamais la société, si ce n'est lorsqu'elle se présente comme un simple particulier, usant des mêmes titres, en vertu des mêmes lois. Aussi, en se rapprochant, ces deux droits ne se confondent pas, mais ils s'acceptent, ils s'invoquent et se prêtent un mutuel secours.

L'administration est active ou contentieuse : elle est active quand elle poursuit l'exécution de la loi ou prescrit une mesure d'utilité publique; elle est contentieuse quand elle juge les questions d'intérêt privé qui se lient à son action.

Pour l'exécution de la loi le roi fait des ordonnances, et parfois les ministres prennent des décisions et adressent des circulaires aux agents de l'administration. Quant à l'utilité publique, elle est déterminée par l'ensemble de la législation; mais elle se meut dans un cercle élastique que l'intérêt général étend ou circonscrit. Éclairée par la science, dirigée par l'économie politique, elle opère tout le bien que son intelligence peut concevoir selon les temps, et que son habileté peut réaliser selon les lieux.

L'administration contentieuse, avons-nous dit, juge les intérêts privés qui se lient à son action. On peut conclure de là que la voie contentieuse est ouverte toutes les fois que l'intérêt privé est atteint par une décision émanant d'une autorité qui ressortit au conseil d'Etat. S'ensuit-il aussi qu'un fonctionnaire public puisse se pourvoir contre l'ordonnance qui le révoque? Quelques-uns l'ont pensé : le conseil d'Etat n'a pas adopté cette opinion. Cette exception particulière au principe général

nous paraît fondée. L'intérêt privé, dans le sens administratif, s'entend d'un intérêt positif et matériel, et non facultatif quant à l'administration.

La *juridiction administrative* n'est compétente que lorsque l'intérêt public est engagé ; elle est incompétente quand il n'y a collision qu'entre des intérêts privés, lors même que ces intérêts émaneraient de faits ou d'actes d'origine administrative. Principe général : lorsqu'il s'agit de déterminer les effets et les conséquences de la loi sous le rapport des contestations auxquelles ils donnent lieu entre particuliers, c'est aux tribunaux à prononcer.

Ainsi les contestations qui peuvent s'élever, quant à l'usage des eaux, entre deux propriétaires d'usines, sur un cours d'eau ni navigable ni flottable, sont du ressort des tribunaux ; mais si le cours d'eau était navigable et flottable, bien que la difficulté ne s'élevât qu'entre simples particuliers, la juridiction administrative serait compétente : l'administration contentieuse serait alors saisie par l'intérêt public de la navigation.

La juridiction administrative, comme la juridiction civile, ne statue que sur des cas particuliers; l'une ne peut pas plus que l'autre rapporter ni modifier ses propres décisions ; l'administrateur seul peut rapporter et modifier ses propres arrêtés. Cette règle est fondée en principe, le juge a d'autres devoirs que l'administrateur : le premier prononce sur des droits, le second sur des intérêts; l'un ne doit appliquer que des règles fixes, l'autre ne doit considérer que les motifs de l'utilité publique d'une incessante variabilité.

La maxime *non bis in idem* s'applique aussi aux décisions de l'administration.

Quant à l'autorité de la chose jugée, elle n'a pas, en matière administrative, le même absolu qu'en matière civile; de nouvelles circonstances peuvent faire remettre en litige et juger différemment la même question.

Comme nous l'avons dit plus haut, les attributions de l'administration consistent à agir ou à délibérer ; d'après cet état

de choses, le législateur a créé des institutions de deux ordres représentées, les unes, par un fonctionnaire unique, les autres par un conseil, et, en général, il a confié, aux premières, l'action administrative, aux secondes, la délibération; on regarde, en effet, comme un principe reconnu qu'agir est le fait d'un seul, mais que délibérer est le fait de plusieurs.

Au premier rang des institutions représentées par un fonctionnaire unique se trouve l'autorité royale.

Le roi est le centre de tous les pouvoirs administratifs ; tous relèvent de lui : en lui est le pouvoir générateur de tous les autres. Il est le premier anneau de la chaîne administrative, chaîne non interrompue depuis la première magistrature de l'État jusqu'à la dernière ; et, pour qu'il n'y ait point solution de continuité, ces divers anneaux sont subordonnés les uns aux autres, de telle sorte que les anneaux supérieurs peuvent toujours annuler l'action des inférieurs, jusqu'à l'action du roi, dont le pouvoir générateur est au-dessus de tous et ne relève d'aucun.

Les attributions du roi, comme chef suprême de l'État, comme chef de l'administration civile, sont établies dans les articles 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 23, 25, 42, 48, 49, 52, 58 et 62 de la Charte de 1830.

Nous ne croyons pas devoir ici passer sous silence la distinction qui existe entre ce qu'on appelle le pouvoir royal, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Le *pouvoir royal*, irresponsable, inviolable, est placé au sommet de toutes les hiérarchies dont il dirige et règle les mouvements ; c'est l'auteur de tout bien, et jamais le mal ne lui est imputable.

Le *pouvoir exécutif*, au contraire, dont l'action et la pensée émanent du pouvoir royal auquel il appartient constitutionnellement, fonctionne par les ministres et sous leur responsabilité, et se communique de proche en proche à tous les fonctionnaires de l'ordre administratif, qui par conséquent doivent avoir dans la sphère de leur commandement des fonctions

analogues à celles des ministres : c'est là le fondement de cet adage des gouvernements constitutionnels que le roi règne et ne gouverne pas, et de cette autre fiction que le roi ne peut ni faillir ni se tromper.

Quant au *pouvoir législatif*, il s'exerce collectivement par le roi, la chambre des pairs et la chambre des députés. C'est le concours de ces trois branches qui forme le pouvoir législatif.

Les attributions du roi, comme chef de l'administration civile, se répartissent en deux classes, suivant qu'elles ont pour objet les règlements et ordonnances nécessaires à l'exécution des lois, ou une certaine juridiction, soit en premier, soit en dernier ressort.

Les attributions de la première classe sont, elles-mêmes, de deux sortes, selon que le roi les exerce, sur le simple rapport d'un ministre ou bien en conseil d'État.

Les attributions exercées par le roi sur le simple rapport d'un ministre consistent, tantôt à faire des actes d'une autorité purement gracieuse et discrétionnaire, comme la nomination, la révocation des fonctionnaires administratifs, ou la distribution des récompenses ; tantôt à prescrire, pour le service intérieur des ministères, certaines mesures propres à améliorer ce service, à en accélérer la marche.

Les attributions exercées par le roi en conseil d'État consistent, soit à créer des règlements d'administration publique, soit à faire d'autres ordonnances qui reçoivent la forme de ces règlements.

Les règlements d'administration publique sont des ordonnances royales qui intéressent directement le public, embrassent une certaine généralité, qui commandent et obligent, qui prévoient et règlent l'avenir, et enfin qui, vu leur haute importance, sont entourées de formes spéciales comme l'instruction méthodique et régulière, la discussion au conseil d'État et l'insertion au *Bulletin des lois*.

Les ordonnances rendues dans la forme des règlements d'administration publique sont des ordonnances qui se réfèrent

aussi, d'une manière directe, aux intérêts publics, qui, dans leur prévoyance, règlent aussi l'avenir, mais qui, se rapportant à un objet spécial, ne peuvent être classées parmi les règlements d'administration publique. C'est à cause de l'intérêt général qu'elles ont en vue que ces ordonnances reçoivent les mêmes formes que les règlements eux-mêmes, ces formes si propres à assurer leur meilleure rédaction et leur plus grande publicité.

Nous traiterons des attributions juridiques du roi au titre du conseil d'Etat.

Le roi ne fonctionne que par les organes de l'administration; ces organes sont généraux ou spéciaux et forment les institutions représentées par un fonctionnaire unique ou par un conseil.

Les organes généraux sont :

1° Le conseil d'État;

2° Le ministère;

3° Le préfet;

4° Le conseil général;

5° Le conseil de préfecture;

6° Le sous-préfet;

7° Le conseil d'arrondissement;

8° Le maire;

9° Le conseil municipal.

Nous allons nous occuper particulièrement de chacun de ces organes généraux de l'administration, en faisant remarquer,

1° Que les préfets, les conseils de préfecture et les ministres constituent le premier degré de la juridiction administrative;

2° Que le conseil d'État forme le second et dernier degré;

3° Qu'enfin la juridiction des tribunaux se rencontre par de fréquents et étroits rapports avec la juridiction administrative, et qu'il y a aussi des règles générales qui gouvernent ces rapports. (Constitution de 1791.)

Il y aura donc lieu de consacrer dans ce manuel un titre spécial aux tribunaux.

Les organes spéciaux de l'administration sont permanents, temporaires ou accidentels.

Permanents : 1° La cour des comptes;
2° L'université.

Temporaires : 1° Les tribunaux de prises maritimes;
2° Les commissions de liquidation;
3° Les conseils de révision.

Accidentels : 1° Les commissions de travaux publics;
2° Les commissions coloniales et consulaires relatives au jugement de prises maritimes.

De plus, il y a encore plusieurs administrations collectives, telles que les hospices, les fabriques, etc., etc., etc., qui ne sont que des branches collatérales et auxiliaires de l'administration générale.

Les organes spéciaux de l'administration, aussi bien que les administrations collectives, n'occuperont une place dans cet ouvrage que tout autant qu'ils se rattacheront d'une manière directe au travail que nous nous sommes tracé.

Quant à présent, nous pouvons dire que les divers organes dont nous venons de parler se partagent l'exercice de l'administration tant active que contentieuse. Le conseil général, le conseil d'arrondissement et le conseil municipal n'exercent que des fonctions d'administration active seulement; le ministre, le préfet et le maire exercent, de plus, des fonctions d'administration contentieuse sur une échelle moins étendue, il est vrai, que le conseil d'Etat et le conseil de préfecture, dont ils forment parfois le premier échelon. (*Voy.* Lem., Blan., De Mag. et Del., Gand. et Boil., ainsi que Corm.)

TITRE II.

ORGANES GÉNÉRAUX DE L'ADMINISTRATION.

CHAPITRE Ier.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

LÉGISLATION.

Loi du 27 avril 1791.
— du 25 mai 1791, art. 15, 17.
— du 5 nivôse an VIII, art. 8, 11.
— du 22 frimaire an VIII, art. 52.
— du 18 germinal an X, art. 1, 18.
— du 8 avril 1802.
Arrêté du 9 avril 1803.
Décret du 11 juin 1806.
— du 22 juillet 1806.
Ordonnance du 23 août 1815.
— du 21 septembre 1815.
Ordonnance du 5 novembre 1821.
— du 5 novembre 1823.
— du 26 août 1824.
— du 19 avril 1827.
— du 5 novembre 1828.
— du 2 février 1831.
— du 12 mars 1831.
— du 13 mai 1831.
— du 9 septembre 1831.
— du 5 février 1838.
— du 20 septembre 1839.

Sous le gouvernement impérial, le conseil d'État formait à la fois un corps politique et un des rouages de l'administration; son pouvoir était tout-puissant, souverain même. Le monarque qui l'avait organisé avec cette souveraineté lui avait délégué une portion de la sienne. Suivant les vues et les intentions du souverain, le conseil d'Etat préparait, élaborait les lois, tous les règlements d'administration publique, et son influence était telle que les chambres législatives, si soumises alors, n'auraient osé accueillir ses projets de loi autrement que par un vote affirmatif.

Mais, aujourd'hui, sous un gouvernement constitutionnel comme le nôtre, où les chambres ont le droit d'initiative, où le gouvernement a souvent à s'occuper de projets de loi qui touchent aux questions irritantes de l'époque, le renvoi au conseil d'Etat pour examen est tout à fait discrétionnaire et

nullement officiel; aussi, le conseil d'Etat n'est-il plus consulté que sur les matières purement administratives et réglementaires; son concours n'est plus obligé, il est un simple conseil établi près du roi, sans autorité distincte, et sans autre fonction que d'examiner les affaires sur lesquelles son avis est demandé : sous la constitution de l'an VIII, sa participation était de droit, aujourd'hui elle est facultative.

Toutefois, alors même que le conseil d'Etat est borné à seconder le roi dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, et à préparer les décisions royales sur le contentieux administratif, il remplit encore une indispensable mission. Lui seul, en effet, par la réunion en un même corps de plusieurs hommes éminents, initiés aux spécialités nombreuses de l'administration, assure au gouvernement ces vues d'ensemble qui permettent de rattacher à certains principes généraux toutes les règles et décisions administratives, et d'empêcher que les actes de tel ou tel ministère, de telle ou telle direction, ne viennent gêner la marche d'un autre ministère ou d'une autre direction.

Le conseil d'Etat est tout à la fois l'organe le plus élevé de l'administration active et le tribunal suprême de l'administration. Sous ce double point de vue, les attributions générales de ce conseil se divisent en quatre branches spéciales, qui sont :

1° Un exercice de fonctions purement consultatives;

2° Une coopération à la haute tutelle administrative;

3° Le jugement, direct ou sur appel, en matière de contentieux;

4° La décision des questions en matière gouvernementale.

Dans le premier cas, le conseil d'Etat est consulté par le roi, et ses comités par les ministres, sur tout projet de loi et d'ordonnance portant règlement d'administration publique; néanmoins, cette consultation est laissée à la discrétion du roi et des ministres, parce qu'en certaines matières politiques, cette mesure offrirait les graves inconvénients d'une publicité prématurée.

Dans le second cas, c'est en conseil d'Etat que le roi, lorsqu'il s'agit des communes, des établissements publics et de certains établissements financiers et industriels, autorise les aliénations, les échanges, les acquisitions, les transactions, les opérations financières, etc., etc., etc.

Dans le troisième cas, le conseil d'Etat prépare des ordonnances qui ont le caractère de jugement en premier et dernier ressort, d'arrêt d'appel et d'arrêt de cassation : il prépare des jugements en premier et dernier ressort, lorsqu'il est appelé à délibérer, soit sur des affaires de haute police administrative, soit sur des marchés passés avec les ministres, avec l'intendant de la liste civile, ou au nom de ces fonctionnaires. Il prépare des arrêts d'appel, lorsqu'il connaît du recours contre les décisions des ministres, des préfets, des conseils de préfecture notamment, et des diverses commissions administratives exceptionnelles.

Remarquons toutefois, à l'égard des ministres et des préfets, que leurs décisions sont inattaquables lorsque ces fonctionnaires les ont prises en matière d'administration active et dans le cercle de leur compétence. Mais s'ils agissent hors de cette limite, il y a incompétence et excès de pouvoir, et dès lors on peut attaquer leur décision au conseil d'Etat.

Il prépare des arrêts de cassation, lorsqu'il propose des ordonnances qui statuent sur les conflits positifs ou négatifs, sur les questions d'incompétence, excès de pouvoir, sur les arrêts de la cour des comptes pour violation des formes ou de la loi.

Outre ces fonctions de cour d'appel et de cour de cassation, on reconnaît encore au conseil d'Etat les droits de cour du souverain, de cour de haute juridiction administrative, de cour politique et de cour d'équité.

Comme cour du souverain, le conseil d'Etat maintient par le règlement des conflits la division fondamentale des pouvoirs administratif et judiciaire.

Comme cour de haute juridiction administrative, il balance

et fixe les compétences entre les préfets, les conseils de préfecture et les ministres.

Comme cour politique, il accorde ou refuse l'autorisation de mettre en jugement les agents du gouvernement.

Comme cour d'équité, il use avec une certaine latitude de la faculté discrétionnaire de remettre ou modérer les amendes encourues.

Enfin, dans le quatrième cas, le conseil d'État, organe suprême de l'administration, résout toutes les hautes questions auxquelles s'applique le droit public, ainsi qu'on peut facilement s'en convaincre dans le court résumé que nous venons de faire de ses principales attributions.

Le conseil d'Etat se divise en six comités différents.

1° Le comité de législation; 2° le comité du contentieux ; 3° le comité de l'intérieur; 4° le comité des finances ; 5° le comité du commerce ; 6° le comité de la guerre et de la marine.

Le *comité de législation*, des cultes et des affaires étrangères, restauré par l'ordonnance réglementaire du 20 septembre 1839, outre les attributions qui lui sont conférées à ce titre, prépare tous les projets de loi d'intérêt général qui lui sont renvoyés par les ministres. Il est chargé de continuer les travaux de la commission instituée par l'ordonnance du 20 août 1824, à l'effet de colliger et classer les lois et règlements encore en vigueur, et de les réunir en recueil :—Conflits, naturalisations, bulles, autorisations de plaider, etc., etc., etc.

Le *comité du contentieux* est spécialement chargé de l'instruction de toutes les affaires contentieuses; il examine les pouvoirs, ordonne les communications aux parties intéressées, prescrit les mesures à prendre pour compléter l'instruction, et prépare le rapport sur tous les recours, contre les décisions en matière contentieuse, des autorités qui ressortissent au conseil d'Etat.

Le *comité de l'intérieur* prépare et rédige pour le conseil d'Etat les projets de loi, les règlements d'administration publique et les ordonnances rendues dans la même forme : — Af-

faires relatives à l'administration des départements, arrondissements, cantons et communes; hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété, séminaires, fabriques, paroisses, congrégations religieuses, consistoires, médecine, chirurgie, prisons, théâtres, et généralement toutes matières et questions, tant publiques que particulières, dont l'examen lui est renvoyé par les ministres de l'intérieur et de l'instruction publique.

Le *comité des finances* délibère et donne son avis sur toutes les matières et questions dont l'examen lui est soumis par le ministre des finances, et notamment sur les questions domaniales de la dette inscrite, sur les pensions, sur la comptabilité générale, sur les douanes, postes, contributions directes et indirectes, domaines, enregistrement, timbre, etc., etc., etc.

Le *comité du commerce*, institué par une ordonnance du 5 février 1838, délibère et donne son avis sur les acquisitions des communes, les abattoirs, les banques, les caisses d'épargne, les chemins de fer, les commissions spéciales et syndicales, les concessions de desséchement de marais et de mines, les conseils de prud'hommes, les tarifs de frais de courtage, les établissements insalubres et incommodes, les foires, les forges, fourneaux, moulins, usines, ponts, canaux, grande voirie, règlements d'eau, sociétés anonymes, d'assurance et autres affaires analogues.

Le *comité de la guerre et de la marine* délibère et donne son avis sur les affaires qui concernent notamment les pensions des armées de terre et de mer, la comptabilité, les créances sur l'Etat, les fournitures, la répartition des parts de prises, rappels de solde, servitudes militaires, fortifications, casernement, le contentieux de la marine et de la guerre, les colonies, les invalides, la Légion d'honneur, etc., etc., etc.

Tel est l'aperçu sommaire des attributions de chaque comité.

Dans le nombre infini des affaires administratives, il s'en trouve qui, sans avoir cette généralité d'intérêts ou d'aspects que peut seul embrasser le conseil entier, concernent néan-

moins plusieurs ministères (1) dont les agents doivent concourir à leur exécution, et qui, sous ce rapport, exigent la réunion de deux ou, plus rarement, de trois comités administratifs : ces réunions, qui présentent plusieurs combinaisons possibles, dispensent de réunir le conseil entier et d'enlever à leurs travaux les comités étrangers à l'objet spécial de la délibération.

Outre les comités isolés ou réunis, il y a encore des commissions du conseil d'Etat près de plusieurs départements ministériels, des conseils administratifs pour des affaires spéciales et des commissions mixtes permanentes ou temporaires, dans lesquelles un ou plusieurs conseillers d'Etat sont ordinairement appelés pour y apporter les traditions du conseil et les résultats de l'expérience que leur ont donnés l'étude et la pratique de la législation et de l'administration.

Ici nous croyons convenable d'établir quelques principes qui s'appliquent à ce que nous avons dit plus haut.

En matière de haute police administrative, le roi, en conseil d'Etat, accorde ou refuse l'autorisation nécessaire pour la mise en jugement des fonctionnaires et agents du gouvernement. Le roi, s'il le veut, fait examiner la conduite d'un fonctionnaire inculpé : celui-ci peut être entendu, s'il le demande ; il peut se défendre par écrit, mais il ne peut imprimer de mémoire.

En matière religieuse, toute partie intéressée, et le préfet d'office, peuvent recourir au conseil d'Etat s'il est porté atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté légale de ses ministres.

Aucune bulle, bref, etc., etc., de la cour de Rome, lors même qu'ils ne concernent qu'un particulier, ne peuvent être imprimés, publiés, exécutés qu'avec l'autorisation du gouvernement. (Décr., 22 juin 1804, et L., 24 mai 1825.)

(1) On appelle *matières* ou *affaires mixtes* celles qui concernent l'administration et le droit privé tout à la fois.

Aucune partie du territoire ne peut être érigée en cure, aucune agrégation religieuse ne peut s'établir sans l'autorisation du gouvernement ; il en est de même de toute demande d'oratoires particuliers pour les hospices, prisons, écoles, et même pour un simple individu. (Décr., 22 décembre 1812.)

Autorisation est nécessaire pour la publication et l'exécution des règlements projetés par les évêques, et pour l'acceptation des fondations, donations, legs faits aux cathédrales ou associations religieuses. (Décr., 30 décembre 1809.)

Des mesures analogues ont été prises relativement aux divers cultes chrétiens; il en est de même pour les décrets des synodes étrangers, même ceux des conciles généraux. (L., 18 germinal an x.)

Le recours au conseil d'Etat est ouvert dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres ecclésiastiques, tant du culte catholique que du culte protestant. On entend par appel comme d'abus le recours au conseil d'Etat contre l'usage illicite de la puissance et de la juridiction ecclésiastique empiétant sur la juridiction laïcale ou les droits d'autrui. Les cas d'abus sont : l'usurpation et l'excès du pouvoir; la contravention aux lois et règlements de l'Etat; l'infraction aux règles consacrées par les canons reçus en France; l'attentat aux libertés de l'église gallicane, et toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement les consciences, dégénérer contre eux en oppression, en injure ou en scandale public. (L. 18 germinal an x.)

En matière de naturalisation, le roi, en conseil d'Etat, admet à la jouissance des droits de citoyen français l'étranger qui a rendu des services importants ou qui apporte en France des talents, une invention, une industrie utiles. (Acte du 26 vendémiaire an xi.) Le roi accorde des lettres de déclaration de naturalité dans les cas prévus par la loi. (L., 14 octobre 1814.)

Enfin, le roi autorise les changements de nom. (L., 11 germinal an x.)

Le conseil d'Etat se compose de conseillers d'Etat, de maîtres des requêtes et d'auditeurs nommés par le roi et révocables à sa volonté.

Les conseillers d'Etat sont essentiellement chargés de délibérer sur les affaires soumises au conseil d'Etat.

Les maîtres des requêtes remplissent au conseil d'Etat les fonctions du ministère public, et sont chargés de faire les rapports des affaires administratives et contentieuses portées devant ce conseil.

Les auditeurs peuvent être chargés de faire des rapports concurremment avec les maîtres des requêtes; ils peuvent même partager, avec ces derniers, les fonctions du ministère public.

Les conseillers d'Etat et maîtres des requêtes sont en service ordinaire ou en service extraordinaire : en service ordinaire, lorsqu'ils sont employés aux travaux intérieurs et habituels du conseil d'Etat; en service extraordinaire, lorsque telle est la volonté du roi, soit que les membres désignés pour ce service n'aient jamais appartenu au conseil d'Etat, soit qu'après avoir fait partie du service ordinaire, ils cessent d'exercer des fonctions publiques ou soient appelés à remplir de telles fonctions hors du conseil; les membres qui composent le service extraordinaire sont quelquefois autorisés par le roi à participer aux travaux du conseil d'Etat, sans cependant pouvoir jamais statuer sur le contentieux administratif (1).

De tout ce qui précède nous devons conclure :

1° Que le conseil d'Etat n'ayant pas, par lui-même, le caractère et l'autorité indépendante du juge, les délibérations du comité du contentieux et même celles de tous les comités réunis en assemblée générale, sous le nom de conseil d'Etat, ne constituent que des projets, des avis, des actes préparatoi-

(1) Sous l'empire, une décision du conseil d'État était un décret; sous la royauté, elle se nomme ordonnance; dans le langage technique et jurisprudentiel, elle prend le nom d'arrêt du conseil.

res, et ne prennent le nom, la force et l'exécution d'arrêts que par la signature du roi; mais, après la signature du roi, les arrêts du conseil ont le même caractère, la même autorité et les mêmes effets que les jugements des tribunaux;

2° Que le conseil d'Etat n'ayant au-dessus de lui aucune autorité ni administrative, ni judiciaire, ses arrêts contradictoires ne sont sujets à aucun recours, même par la voie de cassation, pour violation des formes ou de la loi;

3° Que le conseil étant le *seul* et le suprême régulateur des compétences à l'égard des corps administratifs, il peut annuler pour incompétence ou excès de pouvoirs, les décisions de toute autorité administrative, même celles rendues en dernier ressort;

4° Que, la justice étant une des branches du pouvoir exécutif, et que le chef du pouvoir exécutif étant censé avoir retenu ce qu'il n'a pas délégué, toutes les questions d'Etat, de propriété et de titres privés restent dans le ressort de la justice déléguée, et, par conséquent des tribunaux, sans pouvoir jamais être du ressort de la justice retenue, et, par conséquent, du conseil d'Etat;

Que, par les mêmes motifs, le conseil d'Etat approuve les conflits, en ce qu'ils revendiquent la portion administrative d'une contestation, et les annule pour la portion judiciaire que la revendication embrasse;

Qu'il confirme ou infirme, à l'aide de la même distinction, les arrêtés des conseils de préfecture et les décisions ministérielles dont le recours est porté devant lui;

5° Que, par cela même que le conseil d'Etat est juge d'appel, il ne suffit pas qu'une matière soit contentieuse pour qu'il en connaisse, il faut qu'elle ait été préalablement instruite et jugée par le juge de première instance;

C'est ainsi que le conseil d'Etat renvoie les parties à se pourvoir :

Devant le ministre des finances, ou devant le ministre de l'intérieur (et autres, suivant leurs attributions), lorsqu'il s'agit d'arrêtés des préfets pris en matière de déchéances, de dé-

comptes, etc., ou en matière de cours d'eau, voirie, etc., etc.;

Devant les conseils de préfecture, lorsqu'il s'agit de contestation en matière de voirie, vente de biens nationaux, etc., sur lesquelles les lois et règlements établissent sa compétence, ou bien lorsque les voies d'opposition ou de tierce-opposition n'ont pas été épuisées ;

Devant les préfets, s'il s'agit de recours contre les arrêtés des maires en matière d'alignement, etc., ou de demandes en déclaration de vicinalité de chemins, etc. ;

Devant les tribunaux, s'il y a lieu de faire préalablement statuer sur une question d'Etat, de qualité, de titres, de propriété, de domicile, etc. ;

Devant toute autorité administrative ayant juridiction, qui, avant qu'on ressortisse au conseil d'Etat, doit, d'après les lois et règlements, émettre sa décision en première instance.

6° Enfin, que le conseil d'Etat, n'étant qu'un tribunal d'exception, n'a pas l'exécution de ses jugements, parce qu'elle appartient au juge du territoire investi du commandement; mais les tribunaux, chargés de l'exécution des actes administratifs, ne peuvent rien changer aux dispositions de ces actes.

Procédure contentieuse.

C'est un principe général consacré par la jurisprudence administrative, que le recours au conseil d'Etat est ouvert contre les décisions des autorités inférieures, soit qu'elles aient pour objet une matière purement administrative, soit qu'elles concernent des matières contentieuses.

En général, ce recours est ouvert contre les décisions des conseils de préfecture, soit pour incompétence, soit pour mal jugé au fond, soit pour vice d'instruction, soit pour violation des formes ou de la loi, et ce, dans les trois mois (1).—L'obli-

(1) A partir du jour de la notification, le jour de la signification et celui de l'échéance ne comptent pas.



gation d'observer ce délai est imposée aux communes comme aux simples particuliers.

En matière contentieuse, le recours des parties au conseil d'Etat doit être formé par requête signée d'un avocat aux conseils, contenant l'exposé sommaire des faits et moyens, les conclusions, les noms et demeures des parties, l'énonciation des pièces dont on entend se servir et qui restent jointes à la requête (2). Toutefois, la requête n'a pas besoin d'être signée d'un avocat en certaines matières, telles que celles des contributions et élections.

Le recours au conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné. L'exécution provisoire est donc de principe en matière administrative, le sursis est l'exception.

Si, après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'ordonner que des faits ou des écritures soient vérifiées, ou qu'une partie soit interrogée, le garde des sceaux désigne un maître des requêtes, ou commet sur les lieux les sous-préfets, maires, juges de paix ; c'est ce qu'on appelle l'ordonnance de *committimus*. Cormenin donne les formules des procès-verbaux à dresser dans ces cas, dans le premier volume de son Droit administratif, pages 61 et 62, 5e édition, 1840.

Dans les affaires contentieuses introduites au conseil sur le rapport d'un ministre, il est donné, dans la forme administrative ordinaire, avis à la partie intéressée de la remise faite des mémoires et pièces fournis par les agents du gouvernement, afin qu'elle puisse en prendre communication. Lorsque c'est, au contraire, le gouvernement qui est défendeur, le dépôt qui est fait au secrétariat du conseil, de la requête et des pièces, vaut notification aux agents du gouvernement.

L'affaire ainsi instruite, le rapport est fait au comité du contentieux ou en assemblée générale du conseil d'Etat, suivant les cas, soit par un conseiller d'Etat, soit par un maître des requêtes, soit, enfin, par un auditeur. Après les plaidoiries de

(1) L'inaccomplissement de ces formalités entraîne déchéance.

l'avocat et les conclusions du maître des requêtes faisant fonction du ministère public, l'affaire est mise en délibéré et l'ordonnance est lue à l'une des audiences suivantes.

Les décisions par défaut sont susceptibles d'opposition dans le délai de trois mois, à compter du jour de la notification.

Les décisions contradictoires ne peuvent être attaquées que dans deux cas : 1° si elles ont été rendues sur pièces fausses; 2° si la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive retenue par son adversaire. Le délai pour ce genre de recours est encore de trois mois.

Ceux qui veulent former tierce-opposition (c'est-à-dire opposition d'un tiers contre un jugement dans lequel il n'a pas été partie), à des décisions du conseil d'Etat rendues en matière contentieuse et lors desquelles ni eux, ni ceux qu'ils représentent, n'ont été appelés, ne peuvent former leur opposition que par requête en la forme ordinaire. La partie qui succombe dans sa tierce-opposition est condamnée en 150 francs d'amende, sans préjudice des dommages-intérêts.

Un dernier mode de recours ouvert contre les décisions du conseil d'Etat est celui qui a lieu par la voie gracieuse. C'est le droit que la partie qui se croit lésée dans ses droits ou sa propriété, par l'effet d'une décision du conseil d'Etat rendue en matière non contentieuse, de présenter requête au roi, par l'intermédiaire du ministre sur le rapport duquel la décision est intervenue, pour, d'après le second rapport à intervenir, l'affaire être renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du conseil d'Etat, soit à une commission.

Autrefois, l'admission ou le rejet immédiat des requêtes nécessitait un examen préalable fait par un maître des requêtes rapporteur désigné par le garde des sceaux. Cet examen était fondé sur la grande division des affaires en matière purement administrative et en matière contentieuse. Il fallait, lorsqu'on étudiait une requête introductive, avoir cette grande division toujours présente, et voir si, au lieu de statuer sur des intérêts privés, la décision attaquée ne statuait pas sur des intérêts pu-

blics, soit qu'elle organisât les relations avec l'Etat, soit qu'elle établît des règles générales ou applicables à des classes entières d'intérêts privés, mais collectifs et considérés sous des rapports d'ordre et de police seulement.

Ainsi, le rapporteur examinait d'abord si la requête était admissible *ratione materiæ*, ou si elle était inadmissible, parce qu'elle attaquait une décision administrative ou gracieuse qui n'est pas, de sa nature, susceptible d'être déférée au roi, en son conseil d'Etat, par la voie contentieuse.

Quand la décision, de sa nature, était contentieuse, il recherchait jusqu'à quel point la requête était admissible *ratione personæ*, c'est-à-dire si la personne qui l'attaquait avait qualité pour le faire.

Puis enfin, le rapporteur voyait si la requête était admissible dans l'état et d'après la nature de la décision rendue; ce mode était bon; on y reviendra.

Aujourd'hui, et depuis l'établissement des plaidoiries, aucune requête n'est rejetée qu'à l'audience publique par ordonnance du roi (1).

Les règles spéciales sur le rejet des requêtes résultent de nombreuses décisions du conseil d'Etat. Elles se déduisent, du reste, soit directement, soit par analogie, des positions suivantes :

1° Lorsque la matière n'est pas contentieuse ;

2° Lorsqu'il y a défaut de qualité et d'action ;

3° Lorsque le recours a été dirigé intempestivement ;

4° Lorsque le recours a été exercé tardivement ;

5° Lorsqu'il y a eu acquiescement ou exécution ;

6° Lorsqu'il y a insuffisance de pièces, de moyens et de procédures ;

---

(1) Toutefois, l'ordonnance du 12 mars 1831 maintient le huis-clos et interdit la plaidoierie pour les appels comme d'abus, les mises en jugement des fonctionnaires, et les autorisations de plaider demandées par les communes et établissements publics.

7° Lorsqu'il y a chose irrévocablement jugée;

8° Lorsqu'il y a défaut d'intérêt ou d'objet;

9° Lorsqu'il y a défaut de droit positif.

Cette classification peut être plus ou moins modifiée, mais c'est sur l'application de ces règles que s'appuient les solutions du conseil d'Etat.

Le principe de l'article 130 du Code de procédure civile, d'après lequel toute partie qui succombe doit être condamnée aux dépens, ne reçoit pas dans sa généralité son application devant le conseil d'Etat. Ainsi, les préfets, les ministres ne sont point passibles des frais, alors même que, sur le recours des parties, les arrêtés des préfets ou les décisions ministérielles sont annulés. C'est le réclamant, quoiqu'il obtienne gain de cause, qui est obligé de supporter, sans répétition aucune, les frais souvent considérables du pourvoi, de l'instruction et de l'expédition de l'ordonnance prononcée en sa faveur.

Procédure administrative.

Le contentieux de l'administration a seul des règles générales et fixes, une procédure proprement dite; l'administration active n'est soumise qu'à des modes d'action indiqués par la nature des choses et le besoin des circonstances.

La procédure, en matière d'administration active, a pour objet, tout ensemble, la recherche et l'investigation des faits, l'appréciation des convenances et la prévision de l'avenir.

Aussi l'administration recourt-elle parfois à des rapports de gens de l'art, à des expertises, à des enquêtes, à des vérifications, à des comparutions de parties, enfin à tous les moyens propres à l'éclairer dans sa marche.

Elle reçoit également les oppositions des parties intéressées; elle provoque même des informations *de commodo et incommodo* sur les choses d'utilité commune; l'enquête de cette nature a pour objet de constater l'opinion des tiers intéressés relativement aux aliénations, acquisitions, échanges d'utilité générale

proposés par les communes, et d'éclairer l'autorité supérieure sur le mérite des projets qui lui sont soumis. Elle est ordinairement confiée au juge de paix ; le sous préfet peut déléguer tout autre fonctionnaire dont le caractère et la capacité présentent de l'exactitude et des garanties. L'annonce de l'enquête et l'opération doivent être faites un dimanche et sans frais. Tous les habitants et autres intéressés sont appelés à émettre leurs vœux et à déduire leur opinion, surtout si elle est contraire aux vues de l'administration qui les consulte. (*Voyez* l'instr. ministérielle du 20 août 1825.)

Les particuliers, de leur côté, doivent préalablement publier, par voie d'affiches, 1° les demandes en autorisation pour établissement de moulins et usines (L., 13 novembre 1791 et Arr., 9 ventôse an VI), — en concession de mines (L., 21 avril 1810), — en permission d'établir des fourneaux à fondre les minerais, des forges, des usines servant de patouillets et bocards, ou à traiter des substances salines ou pyriteuses (L., 21 avril 1810),—en autorisation pour établissements de manufactures insalubres (Décr., 15 octobre 1810) ; — 2° l'avis aux parties intéressées de prendre connaissance des places de desséchement (L., 16 septembre 1807) ; — 3° l'annonce de la délimitation générale et du bornage d'une forêt de l'État. (C. forest., art. 10.)

Les oppositions formées à ces demandes sont adressées à l'administration, consultées, appréciées et visées dans la décision administrative.

Lorsque l'administration a réuni tous les actes, informations et documents propres à l'éclairer, elle délibère et statue.

Les divers actes de la procédure de simple administration, bien qu'ils ne soient pas, en général, soumis à des formules rigoureuses, doivent pourtant se calquer, autant que possible, sur les règles générales du droit, les prescriptions de la raison et l'usage de la pratique.

On se pourvoit contre les actes de l'autorité administrative par de simples réclamations écrites. Cependant, lorsqu'il s'a-

git d'un acte de haute administration, d'une ordonnance, par exemple, que l'on ne peut attaquer au contentieux, la partie lésée par cet acte doit se pourvoir par requête au roi ; et, s'il y a lieu, la question est renvoyée à une section du conseil d'État ou à une commission, aux termes de l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806.

Comme on a pu le remarquer, d'après ce que nous venons de dire, l'attaque d'un acte de l'administration active est un recours dont l'exercice n'est soumis à aucune déchéance ; l'attaque d'une décision contentieuse est un appel dont l'exercice est soumis à des délais de droit. De plus, il est de principe :

1° Que le recours contre les arrêtés des préfets, pris dans les limites de leurs attributions, doit être porté devant le ministre avant d'être soumis au conseil d'État, même quand la décision est un refus d'élever un conflit;

2° Que, lorsqu'un préfet, ne se renfermant pas dans les bornes de sa compétence, autorise des constructions qui nuisent à un tiers, celui-ci doit se pourvoir d'abord devant le ministre pour faire réformer la mesure de police, ensuite devant les tribunaux pour faire statuer sur le droit privé ;

3° Qu'aucun délai n'est fixé pour le recours contre un arrêté de préfet; il n'en est pas comme du recours contre une décision du ministre ;

4° Que les fonctionnaires de l'administration active, comme ceux des tribunaux administratifs, sont échelonnés hiérarchiquement : la critique de l'acte du premier degré est dévolue au second ; qu'il n'y a qu'une exception à cette règle : c'est que, lorsqu'une autorité commet un excès de pouvoir dans une décision particulière, cette décision est déférable directement au conseil d'État.

Nous terminerons cet article de la procédure administrative en faisant observer que la complication d'éléments divers dans une même affaire constitue ce que l'on appelle en droit administratif divisibilité, c'est-à-dire qu'il faut distinguer les diverses questions qui naissent d'une même contestation, et deman-

der la solution de chacune d'elles à l'autorité judiciaire ou administrative qui doit en connaître.

Des conflits.

LÉGISLATION.

Ordonnance du 1er juin 1828. | Ordonnance du 13 mars 1831.

Le mot *conflit* exprime une contestation à l'égard de laquelle plusieurs autorités ne s'accordent pas à reconnaître ou à dénier leur compétence. Le conflit est de juridiction ou d'attribution.

Le *conflit de juridiction* est le débat qui s'élève entre deux tribunaux de l'ordre judiciaire, se déclarant chacun également compétents.

Le *conflit d'attribution*, le seul dont nous ayons à nous occuper ici, est positif ou négatif.

Le *conflit positif* est l'acte par lequel l'administration revendique la décision d'une affaire qui lui appartient, et dont les tribunaux sont saisis : c'est le conflit proprement dit.

Le *conflit négatif* n'est autre qu'une déclaration d'incompétence respectivement faite par l'autorité administrative et par l'autorité judiciaire.

Le conflit a été institué dans un but d'ordre public, pour maintenir la distinction, la séparation et l'indépendance pleine et réciproque des matières et des fonctions administratives et judiciaires. Il est limité dans son exercice par des règles de pondération réciproque entre les deux autorités administrative et judiciaire, et par la responsabilité sans cesse invocable des ministres. En résumé, le principe est l'indépendance des pouvoirs; le moyen est le conflit; la conséquence est l'ordre.

Le conflit positif ne peut être élevé, ni par l'autorité judiciaire (Ord., 3 juillet 1822); ni par le conseil d'État; ni par les ministres (Ord., 16 juillet 1816, 29 août 1817); ni par les conseils de préfecture (Ord., 3 juillet 1822); ni par les intendants de la marine (Arr., 24 prairial an XI); il ne peut

être élevé, soit d'office, soit sur la réquisition du procureur du roi, soit sur l'invitation des ministres, *que par les préfets* des départements (Ord. réglementaire, 12 décembre 1821); ce droit exclusivement déféré à l'autorité administrative lui offre une voie assurée pour défendre sa compétence et repousser les empiétements de l'autorité judiciaire, tandis que les tribunaux n'ont aucun moyen pour se défendre contre les envahissements de l'administration. Ce privilége peut donner naissance à des abus plus ou moins graves, il serait peut-être nécessaire de les prévenir.

Trois circonstances diverses autorisent à élever des conflits:

Celle où les tribunaux civils instruisent une cause qui doit être portée devant les tribunaux administratifs;

Celle ou ils veulent, à l'occasion d'un procès dont la connaissance leur appartient, apprécier préalablement le sens et les effets d'un acte dont la connaissance est réservée à l'administration;

Celle, enfin, où les tribunaux civils s'occupent d'une demande qui tend à remettre en question des faits déjà décidés par l'autorité administrative dans les matières de sa compétence.

Les mesures à observer avant l'élévation des conflits ont pour objet de prévenir la lutte toujours fâcheuse de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire en appelant le libre désistement de celui-ci, d'éclairer la prudence des préfets par des débats publics et contradictoires à l'audience, et, enfin, de s'assurer que ces magistrats ont, par devers eux, tous les documents propres à empêcher l'élévation de conflits mal fondés qui deviendraient à la fois une offense gratuite envers les juges civils et une atteinte portée aux droits des citoyens.

Les mesures dont il s'agit sont prescrites par l'ordonnance du 1er juin 1828; d'après cette ordonnance, le préfet qui estime que la connaissance d'une affaire portée devant un tribunal civil de son département est attribuée par la loi à la juridiction administrative peut, alors même que l'administration n'est pas en cause, demander à ce tribunal lui-même le renvoi du

litige devant l'autorité compétente ; à cet effet, le préfet adresse au procureur du roi un mémoire où est rapporté le texte de la loi qui donne à l'administration la connaissance de ce litige.

La demande du préfet est ensuite communiquée au tribunal par le procureur du roi, qui requiert le renvoi de l'affaire si cette demande lui paraît fondée ; et le tribunal, ayant ouï les parties en cause, rend un jugement motivé pour admettre ou rejeter le déclinatoire, c'est-à-dire l'exception d'incompétence.

Enfin, dans les cinq jours suivants, le procureur du roi adresse au préfet copie de ce jugement et de ses propres conclusions.

Après tous ces préliminaires, le conflit peut être élevé et il l'est en effet si, d'une part, malgré toutes les lumières que les débats de l'audience lui ont fournies, le préfet persiste dans son opinion, et si, d'autre part, le tribunal civil soutient sa juridiction et rejette le déclinatoire, ou bien si, après que le tribunal a reconnu son incompétence et ordonné le renvoi de l'affaire, une partie qui se croit blessée dans ses intérêts, appelle du jugement du tribunal.

L'élévation du conflit, ou, en d'autres termes, la revendication faite, au nom de l'administration, d'une cause qui appartient à la juridiction administrative, résulte d'un arrêté du préfet, lequel doit renfermer, conformément à l'article 9 de l'ordonnance du 1er juin 1828 : 1° le visa du jugement intervenu sur le déclinatoire et l'acte d'appel, s'il y a lieu ; 2° le texte de la loi qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux.

Cet arrêté, avec les pièces qui y sont visées, est déposé au greffe du tribunal dans le délai de quinzaine, sous peine de nullité du conflit, et, aussitôt après, ce dépôt est remis par le greffier au procureur du roi qui le communique au tribunal dans la chambre du conseil ; c'est, en effet, au tribunal seul de vérifier si le conflit est élevé dans les cas, dans les délais et selon les formes légales, et d'ordonner, en conséquence, qu'il soit sursis à toute procédure ou à toute voie d'exécution jusqu'après le règlement du conflit.

Quant au délai dans lequel l'élévation des conflits est admissible, reconnaissons d'abord que les préfets ne doivent pas attendre, pour élever les conflits, que les tribunaux saisis de matières administratives aient rendu leurs jugements. L'ordre régulier des juridictions et l'intérêt des parties veulent, au contraire, que le juge incompétent soit dépouillé le plus tôt possible; cependant, il peut arriver que, par ignorance de ce qui se passe au sein des tribunaux, les préfets laissent ceux-ci consacrer leurs usurpations par des jugements, et même, après ces jugements, laissent un certain délai s'écouler : alors question est de savoir jusqu'à quelle époque le conflit peut être valablement élevé.

Les articles 4 et 8 de l'ordonnance de 1828 vont nous servir à résoudre ce point. De ces deux articles combinés il résulte que, sauf le cas fort rare prévu par l'article 8 de ladite ordonnance. le conflit ne peut plus être élevé après que le juge civil saisi d'une matière administrative a rendu sa décision, si celle-ci est acquiescée ou si elle n'est point susceptible d'appel; et, qu'au contraire, si cette décision n'est acquiescée ni expressément par un acte écrit, ni tacitement par une exécution volontaire, si, de plus, elle est susceptible d'appel, l'élévation du conflit est possible ; mais alors se présentent deux hypothèses :

Le déclinatoire formé par le préfet au tribunal civil est rejeté; ou bien il est admis et il donne lieu à l'appel de l'une des parties.

Au premier cas, le préfet peut élever le conflit dans la quinzaine de l'envoi qui lui est fait, par le procureur du roi, tant des conclusions ou réquisitions de celui-ci que du jugement rendu sur le déclinatoire, conformément à l'article 7 de l'ordonnance de 1828.

Au deuxième cas, le préfet a le droit d'élever le conflit dans la quinzaine qui suit la signification de l'acte d'appel, et ce, encore bien qu'avant l'expiration de ce délai, il ait été prononcé sur le fond du litige par un jugement en dernier ressort.

Observons que, dans l'une et l'autre hypothèse, ce délai de quinzaine n'est point fatal, puisque. d'une part, après le délai

expiré, le fond du procès peut amener les mêmes parties devant un tribunal d'appel, et que, d'autre part, l'article 4 de l'ordonnance de 1828 dit formellement que le conflit peut être élevé en appel, s'il ne l'a pas été en instance ou s'il l'a été irrégulièrement après les délais prescrits par l'article 8 de l'ordonnance.

Le règlement des conflits est l'action de trancher par un jugement définitif les débats qui s'élèvent entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif touchant leur compétence respective. Le règlement des conflits est dans les attributions du conseil d'Etat; nous allons voir quelles formalités préparent ce règlement.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, lorsque le préfet voudra élever le conflit, il fera déposer son arrêté et les pièces y visées au greffe du tribunal; il lui sera donné récépissé de ce dépôt, sans délai et sans frais (Ord., 1828). Ces pièces restent au greffe pendant quinze jours.

Ce dépôt effectué, le procureur du roi en prévient de suite les parties ou leurs avoués, lesquels peuvent en prendre communication sans déplacement et remettre, dans le même délai de quinzaine, au parquet du procureur du roi, leurs observations sur la question de compétence avec tous les documents à l'appui; aussitôt après l'accomplissement de ces formalités, de ces délais, le procureur du roi informe le garde des sceaux de ce qui s'est passé, en lui transmettant, à la fois, l'arrêté du préfet, ses propres observations et celles des parties, s'il y a lieu, avec toutes les pièces jointes, c'est-à-dire avec l'assignation en justice, les conclusions prises à l'audience, le déclinatoire proposé par le préfet et le jugement rendu sur la compétence par le tribunal. Le ministre de la justice, dans les vingt-quatre heures, adresse ces diverses pièces au secrétariat général du conseil d'Etat.

L'affaire, ainsi parvenue au conseil d'Etat, est examinée, élaborée, et, après débats contradictoires, le conseil d'Etat prononce le règlement du conflit.

Ce règlement doit avoir lieu dans le délai de deux mois, à dater de la réception des pièces au ministère de la justice; si donc deux mois s'étaient écoulés, depuis cette époque, sans qu'il eût été statué par le conseil d'Etat, l'arrêté de conflit rendu par le préfet serait censé non-avenu, et les parties seraient libres de reprendre l'instance par elles introduite devant les tribunaux civils.

Conflit négatif. — Lorsque l'autorité judiciaire et l'autorité administrative se sont déclarées incompétentes, il y a lieu à se pourvoir en règlement de juges devant le roi, en son conseil d'Etat. Il s'agit encore, de même qu'en matière de conflit positif, de prononcer entre ces deux autorités : tel est le point de similitude du conflit positif et du conflit négatif. La différence est en ce que, dans ce dernier, il n'y a pas de délai fatal pour le former, et en ce que c'est à la partie intéressée à se pourvoir, et non à l'administration. (*Voy.* Corm., Gaud. et Boil, Lem., De Mag. et Del.).

Un projet de loi sur l'organisation du conseil d'Etat a été présenté aux chambres législatives dans la session de 1843-1844.

CHAPITRE II.

DU MINISTÈRE.

LÉGISLATION.

Décret du 22 octobre 1789, art. 3.
Constitution de 1791, art. 5.
Decret du 27 avril 1791, art. 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 30.
— du 13 juin 1791, art. 96.
— du 5 fructidor an 3, art. 152.
— du 10 vendém. an IV, art. 5, 6, 7.
Loi du 11 frimaire an IV.
Constitution de l'an VIII, art. 54, 55, 72.
Décret du 22 frimaire an VIII, art. 57.
Arrêté du 1er nivôse an IX.
— du 2 thermidor an IX.
Ordonnance du 25 juillet 1814.
— du 26 août 1824, art. 2, etc.
— du 8 janvier 1828.
— du 10 février 1828, art. 2.
Charte 1830, art. 46, 47.
Ordonnance du 11 octobre 1832, art. 3.
— du 6 avril 1834, art. 1, 2, 3.
— du 19 septembre 1836.

Les ministres sont les agents immédiats du roi, et ce chef suprême de l'administration ne fonctionne, en quelque sorte,

que sous leur impulsion. Ils sont les auteurs responsables des mesures administratives, dont il n'est que l'éditeur inviolable. Les actes de l'administration, c'est-à-dire les ordonnances royales et les décisions ministérielles, émanent donc essentiellement des attributions d'un ministre ou du ministère.

En l'absence d'une loi sur la responsabilité ministérielle (1), les parties ont actuellement trois voies de recours à prendre en cas de déni de justice.

Elles peuvent s'adresser directement au roi, aux chambres, à la presse.

Mais, disons-le franchement, ces trois voies n'aboutissent à rien; le roi renvoie aux ministres, les chambres passent à l'ordre du jour, la presse ne fait qu'enregistrer la plainte, le conseil d'Etat seul peut réformer utilement, s'il y a lieu, les décisions ministérielles.

Les ministres proposent et contresignent, sous leur responsabilité personnelle, les actes de l'autorité royale. Cette responsabilité est la base du gouvernement représentatif; elle assure au pouvoir exécutif la liberté de son action, à la puissance législative l'inviolabilité de ses prérogatives, aux citoyens l'efficacité de toutes les garanties constitutionnelles. Du reste, cette responsabilité tient à la nature même des fonctions ministérielles. Nécessairement placés entre la nation et le souverain, qui n'agit le plus souvent que d'après leurs rapports, les ministres doivent répondre des fausses directions, des excès de pouvoir, que le refus de leur contre-seing peut toujours arrêter.

Les ministres ont une action de contrôle, de surveillance et de patronage sur les départements, sur les communes, sur les établissements publics : cette haute tutelle a pour but de protéger contre l'intérêt du moment les droits des membres futurs de ces communautés.

---

(1) Loi promise par l'article 69 de la Charte de 1830.

L'autorité des ministres s'exerce sur les citoyens, soit par des mesures réglementaires, soit par des décisions individuelles; mais, dans ce cas, comme juridiction contentieuse au premier degré, et sauf recours au conseil d'Etat, sur certaines matières ; cette autorité s'exerce aussi sur l'appel porté devant eux de certains arrêtés des préfets rendus notamment en matière d'alignement, voirie, mines, cours d'eau, domaines nationaux, budgets communaux, etc., etc., etc.

Quand leurs décisions interviennent en matière d'administration active, elles ne sont pas susceptibles d'être attaquées par la voie contentieuse, au conseil d'Etat. Ainsi, lorsqu'un ministre prononce une destitution, règle l'ordre des travaux de son département, refuse d'allouer une indemnité ou prescrit une mesure d'exécution, la partie intéressée n'a d'autre recours que la demande en révision devant le même ministre ou la voie de supplique au roi.

Il y a encore des matières qui excèdent leur compétence et qui, cependant, sont mises en discussion devant eux ; dans ce cas, leur avis n'est pas un jugement, et il n'est pas, conséquemment, susceptible de pourvoi.

Les ministres sont donc tout à la fois *administrateurs*, *tuteurs* et *juges* :

Administrateurs, lorsque leurs fonctions s'exercent sur les intérêts généraux de la société, en assurant, en éclairant l'exécution des lois, et lorsqu'à cet effet ils dirigent tous les agents de l'administration, correspondent avec eux, leur donnent des instructions nécessaires, font des règlements et envoient des circulaires explicatives dans certains cas ;

Tuteurs, lorsqu'ils surveillent, sanctionnent ou contrôlent les actes de gestion des départements, des communes et des établisssements publics ;

Juges, lorsqu'ils statuent, soit en matière d'administration active, soit en matière d'administration contentieuse.

Mais ici nous devons encore faire remarquer qu'on ne peut mettre trop de soin à distinguer les décisions susceptibles

ou non susceptibles de pourvoi devant le conseil d'État. Ainsi, par exemple, si le ministre a simplement rejeté la demande d'une grâce ou d'une faveur, ou donné des instructions ou solutions, ou autorisations à ses subordonnés pour la poursuite, la défense ou la conservation des intérêts de l'État, ou donné de simples avis, ou tenté des préliminaires de conciliation ou transaction, ou statué par voie réglementaire de police, d'ordre public, de sûreté générale; ou s'il n'a fait que des actes de pure administration, de correspondance officieuse, de régime intérieur, de simple gestion, de pure faculté, il est évident alors que de tels actes, pris ou non sous la forme de décisions, ne sont pas susceptibles d'être attaqués devant le conseil d'État par la voie contentieuse. Sans quoi, l'on ôterait au pouvoir exécutif la salutaire liberté de ses mouvements, et l'on transférerait peu à peu, par la voie détournée des recours, le gouvernement tout entier dans le sein du conseil d'État.

Le droit de juridiction que les ministres exercent provient d'une délégation spéciale du pouvoir exécutif.

Le mode de procéder devant les ministres n'a été organisé par aucune loi ni aucun règlement. L'instruction des affaires s'y fait sans frais, par la voie ordinaire des mémoires et des pétitions. Dans la pratique, on divise la procédure en deux périodes : l'information et l'examen.

L'information se compose des publications et affiches, des enquêtes *de commodo* et *incommodo*, des expertises, des plans et devis, des observations, rapports et témoignages des hommes de l'art, des avis des autorités locales et des contrôles des autorités intermédiaires.

L'examen se compose du rapport et de la discussion.

Les ministres ne sont pas astreints à prononcer dans un certain délai, et, par conséquent, il dépend d'eux seuls d'accélérer ou de retarder l'instruction. Leurs décisions n'ont pas de formes constantes.

La juridiction des ministres est donc une juridiction exceptionnelle qui ne peut porter atteinte à celle des préfets et des

conseils de préfecture, non plus qu'aux droits acquis, ni à la chose jugée administrativement ou judiciairement.

Les ministres ne peuvent élever aucun conflit, mais ils peuvent ordonner aux préfets de l'élever. Ils peuvent également ordonner aux préfets de rapporter leurs arrêtés.

Les ministres peuvent encore se pourvoir, dans l'intérêt de la loi, 1° contre les arrêtés des conseils de préfecture, sans préjudice des droits acquis aux parties; 2° contre les arrêts de la cour des comptes pour violation des formes ou de la loi.

Les décisions prises par les ministres, en matière contentieuse, emportent contrainte et sont exécutoires à l'égal de celles des tribunaux. L'exécution, nonobstant pourvoi, en appartient aux tribunaux, à moins que la loi ne l'ait réglé autrement.

Puisque les décisions des ministres, prises dans les limites légales, ont la force et les effets des jugements, elles doivent être notifiées. Il n'existe aucune forme particulière pour cette notification; aussi, les décisions ministérielles sont tantôt signifiées extrajudiciairement, c'est-à-dire par huissier, tantôt administrativement, c'est-à-dire par lettre, à la partie ou à son fondé de pouvoir. Il est passé en jurisprudence que les notifications administratives des décisions ministérielles ont la même force que les notifications extrajudiciaires, et font, comme celles-ci, courir les délais du pourvoi.

Le pourvoi n'est plus recevable lorsque les parties ont exécuté la décision ministérielle sans protestation ni réserves.

De ce qui précède, il résulte qu'en matière non contentieuse ou d'administration active, le pourvoi contre les décisions ministérielles doit être porté auprès du roi, par la voie gracieuse, tandis que ce recours doit être fait auprès du roi, en conseil d'Etat, si le litige qui a donné lieu à la décision a le caractère du contentieux administratif.

Par analogie, les décisions des ministres qui ne sont que l'exécution d'ordonnances royales rendues par la voie gracieuse, ne sont pas attaquables devant le conseil d'Etat.



Pour éviter la forclusion ou le rejet des pourvois contre les décisions des ministres devant le conseil d'État, il est de toute nécessité :

1° De considérer la nature de la matière ou de la question sur laquelle la décision a été rendue ;

2° D'introduire le pourvoi dans le délai de trois mois à partir de la notification, même administrative ; ce délai est de rigueur.

Ainsi donc, la partie qui se croit lésée peut se pourvoir contre toute espèce de décisions, même contre celles rendues sous la forme de lettres, parce que ces décisions ont, après due signification, la force et les effets des jugements.

Les ministres, n'ayant pas la plénitude de la souveraineté juridictionnelle, ne peuvent modérer les amendes par voie de décision contentieuse (à titre de juges s'entend) ; la raison en est qu'il n'appartient qu'au roi, en conseil d'Etat, de remettre ou modérer, s'il y a lieu, les amendes. Comme ministres-juges, ils ne peuvent pas faire ce qu'ils pourraient faire comme ministres-administrateurs. (*Voyez* Corm., Lem., de Mag. et Del.).

CHAPITRE III.

DU PRÉFET.

LÉGISLATION.

Constitution de 1791.
Loi du 28 pluviôse an VIII.
Ordonnance du 29 mars 1821.
Loi du 18 juillet 1837, art. 15.

On nomme préfet le fonctionnaire supérieur préposé par le roi à l'administration d'un département ; il y représente l'administration centrale. Le préfet est essentiellement révocable ; il prête serment entre les mains du roi ou d'un commissaire délégué à cet effet ; il réside au chef-lieu du département.

En cas d'absence, le préfet est tenu, lorsqu'il n'existe pas de

secrétaire général, de déléguer ses pouvoirs à un conseiller de préfecture; de plus, s'il veut sortir du département, cette délégation doit être préalablement approuvée par le ministre de l'intérieur. En cas de vacance ou d'absence sans délégation, l'administration départementale est confiée au conseiller de préfecture le plus ancien suivant l'ordre du tableau, à moins qu'il n'y ait eu une délégation antérieure; cette délégation subsiste alors jusqu'à ce que le ministre de l'intérieur en ait décidé autrement.

Le pouvoir administratif est placé entre la puissance législative et l'autorité judiciaire : il a pour mission de faire l'application des lois avec cette intelligence et ce discernement qui en tempèrent les rigueurs et en rendent l'exécution facile. L'action directe sur l'esprit et les mœurs des populations s'exerce seule par les préfets; en contact perpétuel avec les intérêts, ils concilient les sentiments et les passions au profit du bien commun. La société se forme en quelque sorte sous leur influence.

D'après ce principe fondamental qu'*administrer est le fait d'un seul*, le préfet, comme agent du pouvoir exécutif, est seul chargé de l'administration dans toute l'étendue de son département. Bien que placé sous la direction plus spéciale du ministre de l'intérieur, il est subordonné à tous les ministres dont il peut recevoir et doit exécuter les ordres; aussi, tous les chefs des divers services publics lui sont-ils subordonnés à leur tour.

Cependant, l'action du préfet ne s'étend ni sur l'administration des armées, ni sur le pouvoir judiciaire.

Toujours comme agent du pouvoir exécutif, le préfet exerce les actions qui concernent les biens de l'Etat et dénonce aux tribunaux les faits contraires à l'ordre public qui parviennent à sa connaissance; l'article 10 du Code d'instruction criminelle lui accorde même le droit de faire personnellement tous les actes nécessaires pour constater les crimes, délits ou contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux; il peut requérir la force armée, etc., etc., etc.

Comme intermédiaire entre le gouvernement et le département, le préfet fait publier et exécuter les lois que lui transmettent les ministres ; il donne force exécutoire aux rôles des contributions directes, etc.; et *vice versâ*, il fait parvenir au gouvernement les réclamations de ses administrés, les renseignements qui lui sont demandés sur la localité, etc., etc., etc.

Chaque année, le préfet visite les communes comprises dans sa circonscription, c'est là un de ses devoirs importants et dont l'accomplissement consciencieux peut avoir des résultats efficaces sur l'amélioration matérielle et morale du sort de ses administrés. Le but de cette tournée est de recevoir les réclamations des citoyens et des administrations locales : d'étudier l'opinion publique, et d'apprécier par lui-même le zèle de ses subordonnés. Travaux et établissements publics, mesures sanitaires, agriculture, commerce, industrie, impôts, instruction, police, telles sont les matières principales sur lesquelles il doit diriger son attention.

Comme chargé de l'administration générale de tout son département, le préfet a des attributions bien vastes, et elles embrassent trop de détails pour que nous entreprenions de les énumérer. Tantôt ces fonctions ne réclament que tact, adresse, habileté, connaissance des hommes et des affaires; tantôt elles nécessitent le déploiement d'une inébranlable fermeté et d'une active énergie, car, dans certaines circonstances difficiles, la moindre pusillanimité, la plus petite faiblesse pourraient avoir les plus graves inconvénients.

Le préfet procure l'action administrative, en d'autres termes, veille à l'exécution des ordres de l'autorité supérieure. C'est donc là une partie importante de l'art de l'administrateur, car, par elle, se manifeste la vie de l'administration. Pour obtenir ce résultat, le préfet fait des instructions explicatives, imprime la direction et donne l'impulsion et des injonctions à ses sous-préfets, injonctions que ceux-ci transmettent aux municipalités, afin que celles-ci, à leur tour, agissent ou ordonnent. Ainsi, les degrés de l'échelle administrative sont observés.

Le préfet pourvoit par ses propres actes aux besoins du service public; et, à cet effet, tantôt il prend des mesures de simple surveillance; par exemple, lorsqu'il dresse les listes des médecins, chirurgiens, officiers de santé, sages femmes, etc., etc., lorsqu'il prescrit l'exécution de travaux sur les grandes routes, sur les rivières, dans les prisons, établissements d'instruction, écoles primaires, etc., etc., tantôt il agit comme revêtu d'une autorité de tutelle; lorsqu'il homologue les délibérations des municipalités, lorsqu'il règle, dans les limites de sa compétence, les budgets des communes, ceux des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance, lorsqu'il concourt à l'homologation que le conseil de préfecture est appelé à donner ou à refuser aux décisions prises par l'administration municipale à l'occasion d'emprunts, d'acquisitions, ventes, travaux à faire, procès à soutenir, etc., etc. Tantôt enfin, le préfet agit comme revêtu d'un pouvoir de commandement; et ce pouvoir il l'exerce, soit sur les agents qui lui sont subordonnés en les nommant ou les destituant, soit sur les citoyens, en autorisant l'établissement des spectacles ou des établissements insalubres de deuxième classe, soit en fixant la manière de jouir des choses communes, soit en prescrivant des mesures pour la salubrité locale, la sûreté publique et le bon ordre, soit encore en ordonnant le curage d'un canal ou révoquant une concesssion de prise d'eau, en rendant exécutoires les rôles des contributions directes, ou en dressant la liste des électeurs, des jurés, des notables commerçants, etc., etc.

Le préfet a, sous son autorité spéciale, la garde nationale; il peut provisoirement la suspendre en masse, ou seulement suspendre tout officier de cette garde, après l'avoir entendu préalablement dans ses observations.

Le préfet ne fait que des actes d'administration, il n'a point, à proprement parler, de juridiction ni, par conséquent, de forme régulière de procéder. Ses actes ne constituent que des avis.

Il peut rapporter ou modifier, réformer et même annuler les

arrêtés des maires et des sous-préfets, de même que ses propres arrêtés et ceux de ses prédécesseurs, à moins que lesdits actes n'aient déjà constitué des droits acquis, à moins qu'ils ne soient passés en force de chose irrévocablement jugée, ou à moins qu'ils n'aient été volontairement exécutés par les parties. Il en est de même de tous les règlements des officiers municipaux qui blesseraient l'ordre public, les dispositions des lois, les règles d'une sage administration, ou qui statueraient sur des objets qui ne sont pas confiés à la vigilance ou à l'autorité des municipalités. (L., 22 janvier 1791.) Le préfet a même le pouvoir de prendre des arrêtés qui rentrent dans les attributions municipales, mais c'est là une exception à la règle générale. (Art. 15 de la l. 18 juillet 1837.)

La règle que les préfets n'ont pas de juridiction proprement dite, n'est pas tellement générale qu'elle ne souffre aucune dérogation. Ainsi, par voie d'exception, les préfets statuent, tantôt seuls, tantôt en conseil de préfecture : seuls, par exemple,

1° En matière de marchés de fournitures passés avec les régies;

2° En matière de déchéance, de décomptes du prix des ventes de biens nationaux;

3° En matière de grande voirie, sur le recours contre les arrêtés des sous-préfets, et en matière de voirie urbaine, contre les arrêtés des maires;

4° En matière de cours d'eau, sur la police et sur la surveillance;

5° En matière de conflit d'attribution;

6° En matière de courses de chevaux, sur le règlement du prix de course;

7° En matière de contributions directes, sur les demandes en remises et modérations pour cause de pertes éprouvées par des événements extraordinaires;

Et autres matières qui leur sont spécialement attribuées par les lois. (*Voy.* Lem.)

Les préfets statuent en conseil de préfecture :

1° En matière de changement de mode de jouissance des biens communaux ;

2° En matière de cadastre ;

3° En matière électorale ;

4° En matière de règlement de comptes des hospices et autres établissements de bienfaisance ;

5° En matière d'autorisation pour les acquisitions, aliénations et échanges concernant les chemins communaux, ainsi que leur entretien ;

6° En matière de comptabilité communale ;

7° En matière d'octroi ;

8° En matière d'octroi de navigation, sur les contestations relatives au payement de l'octroi ;

9° En matière de garde nationale ;

10° En matière d'abonnement des droits de vente de boissons en détail. (*Voy.* Lem.)

Sur toutes ces matières, les préfets sont obligés de statuer en conseil de préfecture, et ce, sous peine de nullité ; les arrêtés de cette nature, n'étant que des arrêtés de préfets, n'ont pas besoin d'être signés par les conseillers de préfecture. Toutefois, pour constater l'accomplissement du vœu de la loi, il est important que, dans ces arrêtés, cette phrase soit mentionnée : l'avis du conseil de préfecture entendu. Ces arrêtés sont revêtus de l'intitulé qui rapporte le titre du fonctionnaire dont ils émanent et terminés par une formule impérative. Les préfets ne sont pas liés par l'avis des conseils de préfecture ; ils peuvent agir contrairement à ces avis ; leurs actes ne sont signés que d'eux seuls et inscrits sur leurs registres particuliers.

Ne perdons point de vue que le préfet n'est qu'administrateur subordonné ; qu'il n'est revêtu d'un pouvoir de commandement que pour l'exécution des lois, des ordonnances ou des délibérations déjà approuvées. Aussi, comme il ne représente le département qu'avec l'assistance du conseil général, de

même que la commune n'est représentée par le maire qu'avec l'assistance du conseil municipal, le préfet ne peut se pourvoir devant le conseil d'État contre les ordonnances royales qui froissent les droits ou intérêts contentieux de son département, qu'après y avoir été autorisé par délibération spéciale du conseil général.

L'autorité du préfet se manifeste donc par des arrêtés, et ces arrêtés ne peuvent être pris qu'en exécution des lois et des réglements; autrement, il romprait l'unité gouvernementale, l'unité d'exécution, et il compromettrait son devoir et sa considération.

Ces arrêtés doivent être notifiés aux parties intéressées; la loi n'ayant prescrit aucune forme pour cette notification, l'usage a consacré les règles suivantes : — Lorsqu'ils concernent la société, qu'ils ont un intérêt général, on les affiche dans les chefs-lieux des communes, on les publie à son de trompe, enfin on les insère dans les recueils administratifs. — Lorsqu'ils ne concernent que des particuliers, on se borne le plus souvent à les notifier par lettre; si ce n'est en matière de voirie : dans ce dernier cas, la notification se fait par le ministère des huissiers. La notification administrative par lettres a été consacrée par la jurisprudence.

Les arrêtés rendus par le préfet dans les limites de ses attributions sont exécutoires par provision.

Mais ces arrêtés ne sont pas irrévocables, puisqu'on peut toujours y faire opposition; cette opposition n'a pas lieu dans la forme judiciaire, mais par une simple pétition ou par un mémoire.

Le pourvoi doit être porté devant le préfet lui-même, lorsqu'il s'agit d'un arrêté pour lequel l'approbation du ministre n'est pas nécessaire. La révocation ne peut nuire aux droits que des tiers ont acquis en vertu des arrêtés révoqués; elle ne produit d'effet que pour l'avenir.

En cas de refus du préfet, le recours est ouvert, suivant les cas, soit devant le ministre, soit devant le conseil d'État,

quelquefois même devant le ministre et le conseil d'État tout à la fois.

Devant le ministre que la matière concerne, contre les arrêtés que le préfet a rendus dans les limites de sa compétence.

Devant le conseil d'État, contre les arrêtés que le préfet a rendus hors sa compétence sur des matières contentieuses administratives.

Devant le ministre et le conseil d'Etat tout à la fois, contre les arrêtés que le préfet a rendus et qui sont entachés d'excès de pouvoirs; parce que, d'un côté, le ministre que la matière concerne a, dans l'ordre hiérarchique, l'autorité et le droit de réformer les actes de ses subordonnés, et que, de l'autre côté, le conseil d'Etat a le suprême règlement des compétences et qu'il est le vengeur des juridictions violées.

Le préfet excéderait sa compétence, s'il statuait sur des questions de propriété du sol des routes; il excéderait ses pouvoirs, s'il concédait à des particuliers des portions de routes abandonnées.

Par exception, les réclamations relatives à la révision des listes des électeurs et du jury doivent être portées devant la cour royale. (L., 19 avril 1831. L., 22 juin 1833.)

Le pourvoi contre un acte administratif, avons-nous dit plus haut, se forme par simple pétition: on n'emploie les voies judiciaires que dans le cas où l'acte est vicié d'incompétence ou d'illégalité.

La loi ne prescrit aucun délai fatal pour ce pourvoi : il est de principe que les décisions administratives peuvent toujours être modifiées ou révoquées quand les circonstances le demandent; néanmoins, pour le pourvoi exceptionnel devant la cour royale, un délai de trois mois est de rigueur.

Dans une affaire contentieuse, si le préfet estime qu'une question portée devant les tribunaux ordinaires est attribuée par les lois à l'autorité administrative, il doit demander le renvoi, devant l'autorité compétente, par un mémoire adressé au

tribunal et au procureur du roi; et, si le déclinatoire est rejeté, il peut élever le conflit.

Le préfet, comme chef de l'administration départementale, préside le conseil de préfecture et a voix prépondérante en cas de partage.

Traitement, frais d'administration ou abonnements, pensions.

Le traitement des préfets est fixé conformément au tableau joint à l'ordonnance du 28 décembre 1830.

Les abonnements des préfets sont fixés conformément au tableau joint à l'ordonnance du 11 juillet 1833.

Les deux tiers de la somme allouée à chaque préfet, pour frais d'administration, sont destinés, sous la dénomination spéciale de frais de bureaux, au payement des employés et des gens de service dont se composent les bureaux. L'autre tiers, sous la dénomination de dépenses matérielles, est affecté aux frais de tournée, aux impressions, fournitures, etc., etc., etc. (Ord., 15 mai 1822.)

Le préfet en congé n'a droit qu'à la moitié de son traitement.

Il en est de même des sous-préfets et secrétaires généraux.

Il est formé un fonds commun des sommes restées libres, par suite de congé ou d'absence. Ce fonds sert à donner des indemnités, soit auxdits fonctionnaires, soit à ceux qui les ont remplacés pendant les congés ou absences, ou qui ont rempli des intérim en cas de vacances. (Ord., 15 mars 1822, art. 4.)

De la législation en vigueur, et notamment de la loi du 17 avril 1833, relative aux pensions civiles payées directement par le trésor (classe qui se compose seulement des préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture, conseillers à la cour des comptes, conseillers d'Etat, en un mot des différents fonctionnaires qui n'ont pas de caisses spéciales), il résulte que les conditions pour obtenir une pension sont :

Trente ans de service effectif, soixante ans d'âge, à moins d'infirmités. (L., 22 août 1790; décr. 13 septembre 1806.)

La pension est égale au sixième du traitement pendant les quatre dernières années de service; chaque année en plus produit une augmentation du huitième des cinq sixièmes restants.

En tous cas, la pension ne peut jamais excéder 6,000 fr. (22 décembre 1791.)

Aucune pension ne peut être accordée avec clause de reversibilité.

Nul ne peut cumuler deux pensions, ni une pension avec un traitement d'activité, de réforme ou de retraite.

Le fonctionnaire a le choix de la pension ou du traitement le plus élevé. (1790. L., 25 mars 1817.)

Lors des nominations, mutations ou révocations des préfets et sous-préfets, il s'est souvent élevé des difficultés sur les époques auxquelles les fonctionnaires qui entrent en place ou qui en sortent, doivent toucher, tant leur traitement que la somme accordée, par abonnement pour frais d'administration. Aussi, à ce sujet, M. le ministre de l'intérieur a-t-il cru devoir rappeler les règles qui doivent lever tous les doutes, dans une circulaire du 20 juin 1809; voici la copie presque textuelle de cette circulaire :

« Un préfet, qu'il soit nommé pour la première fois, ou qu'il « passe d'une préfecture à une autre, est payé de son traite- « ment du jour de son installation dans la place qu'il va occu- « per. Il touche, à compter du même jour, le fonds accordé « par abonnement pour frais d'administration.

« S'il y a eu intérim, il reçoit du conseiller de préfecture, « qui a fait les fonctions de préfet, un compte détaillé de clerc « à maître des sommes que celui-ci a dû prendre sur le fonds « d'abonnement pour subvenir aux frais pendant la durée de « l'intérim.

« Si les dépenses faites n'égalent pas la portion de l'abonne- « ment correspondante au temps écoulé, l'excédant forme un

« reste disponible qui ne peut être employé qu'avec l'autorisa-« tion du ministre de l'intérieur.

« Un préfet qui sort d'une préfecture, soit pour passer dans « la même qualité à un autre département, soit pour occuper « d'autres fonctions, touche son traitement dans le départe-« ment qu'il quitte, jusqu'au jour où il cesse d'y exercer les « fonctions de préfet; il touche jusqu'au même jour son abon-« nement à raison de la portion de l'année pendant laquelle il « a exercé.

« Les objets compris dans l'abonnement, qu'il a achetés et « payés avec la portion de ce fonds qui lui est allouée, et qui « ne sont pas consommés, lui appartiennent; il peut ou les « céder à son successeur, ou en disposer de toute autre ma-« nière. »

Ces diverses dispositions, est-il dit dans cette circulaire, s'appliquent également aux sous-préfets et autres fonctionnaires de l'ordre administratif. (*Voy.* Gand. et Boil., Corm., de Mag. et Del., Lem.)

CHAPITRE IV.

DU CONSEIL GÉNÉRAL.

LÉGISLATION.

Constitution de 1791, art. 1 et 2. Sect. II, chap. IV.
Décret du 22 décembre 1789, art. 6 et 9.
Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 2, 3, 7.
Ordonnance du 29 mars 1821.
Loi du 29 juin 1833, loi d'organisation.
Loi du 10 mai 1838, loi d'attributions.

Le conseil général est un conseil administratif qui a été institué pour aider et assister la législature par délégation, pour voter l'assiette et la répartition intérieures de la portion de l'impôt afférente à chaque département, pour représenter spé-

cialement les intérêts financiers et patrimoniaux du département, et pour éclairer le gouvernement, à titre consultatif, dans les rapports de l'administration générale avec l'administration locale : ce conseil est en quelque sorte le surveillant et le censeur du préfet.

Nous allons parler successivement de sa formation, de ses délibérations et de ses attributions.

Le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département ; toutefois, il ne peut excéder le nombre de trente. Ses membres sont élus dans chaque canton par une assemblée électorale composée des électeurs des députés et des citoyens portés sur la liste du jury. Si leur nombre est au-dessous de cinquante, le complément est formé par l'appel des citoyens les plus imposés. (L. 19 avril 1831.)

Il y a trois listes à dresser préalablement : 1° la liste des jurés ; 2° les listes supplémentaires ; 3° les listes complémentaires.

Les listes supplémentaires comprennent les électeurs dont le domicile politique est séparé de leur domicile réel, et qui veulent coopérer à l'élection dans le lieu de leur domicile réel, ainsi que les citoyens qui auraient été inscrits sur la liste départementale du jury sans l'un des motifs d'incompatibilité mentionnés en l'article 384 du Code d'instruction criminelle.

Les listes complémentaires ne sont établies que pour le cas où il n'y a pas cinquante électeurs sur la liste du jury. (*Voy.*, pour la formation de ces listes, les art. 31 et 32 de la L. du 22 juin 1833, ainsi que la circ. min. du 28 juin 1833, et l'instr. du 28 octobre 1839.)

Les qualités et conditions requises pour pouvoir participer à l'élection des membres d'un conseil général sont les mêmes que celles exigées pour les élections législatives. C'est donc dans la loi du 19 avril 1831 qu'il faut chercher les règles que la loi du 22 juin 1833 n'a pas formellement exprimées.

Si un électeur qui, aux termes de l'article 10 de la loi du 19 avril 1831, a choisi son domicile politique hors de son domicile réel, veut néanmoins coopérer à l'élection des conseil-

lers de département ou d'arrondissement dans le canton de son domicile réel, il sera tenu d'en faire, trois mois d'avance, une déclaration expresse aux greffes des justices de paix du canton de son domicile politique et de son domicile réel. (Art. 29, L. 22 juin 1833.)

Tout citoyen, payant dans un canton une somme de contributions qui le placerait sur la liste supplémentaire ou complémentaire, pourra se faire inscrire, bien qu'il n'y ait pas son domicile réel, en faisant la déclaration prescrite par l'article 29 ci-dessus cité.

Les citoyens qui n'ont pas été portés sur la liste départementale du jury à cause d'incompatibilités sont, d'office ou sur leur réclamation, inscrits comme ayant droit de coopérer à l'élection des conseillers de département ou d'arrondissement dans le canton de leur domicile réel. (Art. 30 de la loi.)

La liste supplémentaire doit être dressée par canton dans les mêmes formes, dans les mêmes délais, et de la même manière que les listes électorales prescrites par la loi du 19 avril 1831 ; comme celles-ci, elle doit donc être publiée le 15 août de chaque année, soumise du 15 août au 30 septembre aux réclamations qui s'élèveraient contre sa teneur, close et arrêtée le 16 octobre. (Art. 31, L. 22 juin 1833, et circ. min. 28 juin 1833.) Seulement, au lieu de n'être publiées que dans les chefs-lieux de canton et dans les communes de plus de 600 âmes, les listes supplémentaires et complémentaires doivent être affichées dans toutes les communes du canton.

Observons encore que, pour être inscrit sur la liste complémentaire d'un canton, on ne peut se prévaloir que des impositions payées dans le canton.

Les formalités relatives à la réception et au jugement des réclamations formées contre la teneur de ces listes sont les mêmes que celles indiquées par le titre 3 de la loi du 19 avril 1831; seulement le droit d'intervention, en ce qui concerne la révision des listes complémentaires, n'appartient qu'aux individus inscrits sur les listes du canton.

Pour être éligible au conseil général, il faut réunir les conditions suivantes :

1° Être âgé de vingt-cinq ans *au jour de l'élection* (Circ. min. 24 oct. 1836);

2° Jouir des droits civils et politiques ;

3° Payer, depuis un an au moins, 200 fr. de contributions directes dans le département ;

4° Ne point faire partie d'un autre conseil général.

Toutefois si, dans un arrondissement de sous-préfecture, le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des conseillers de département qui doivent être élus par les cantons ou circonscriptions électorales de cet arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés. (Art. 4 de la loi.)

Aucune condition de domicile n'est exigée pour être nommé au conseil général. L'article 5 de la loi du 22 juin 1833 détermine les incompatibilités avec les fonctions de membres d'un conseil général.

L'attribution des contributions de la femme, des enfants mineurs, de celles que la mère aïeule ou belle-mère a déléguées, a lieu pour les élections départementales comme pour les élections à la chambre des députés.

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux.

Le conseil général est nommé pour neuf ans ; il se renouvelle par tiers, de trois en trois ans ; toutefois, la dissolution du conseil peut être prononcée par le roi avant l'expiration de ce terme ; mais alors il doit être procédé à de nouvelles élections dans le délai de trois mois, au plus tard, à dater du jour de la dissolution. En cas de décès, démission ou vacance par option, l'assemblée électorale doit être convoquée dans le délai de deux mois, à l'effet de pourvoir à la vacance ; il en est de même en cas d'exclusion. (Art. 8, 16, 7 et 5, L. 22 juin 1833.)

En cas d'élections à faire, tous les citoyens portés sur la liste électorale, tous ceux qui sont porteurs d'un arrêt de cour royale déclarant qu'ils ont droit d'y être portés, et tous ceux qui sont en instance, soit devant les tribunaux, soit devant le

conseil de préfecture, au sujet d'une décision qui aurait ordonné leur radiation, doivent y prendre part. (Art. 40, L. 22 juin 1833.)

La convocation des électeurs appartient au préfet; les électeurs sont réunis en une seule assemblée, toutes les fois que leur nombre n'est pas supérieur à trois cents; ils sont réunis en plusieurs sections toutes les fois que leur nombre est supérieur à ce chiffre. Si l'assemblée n'est pas fractionnée en sections, la présidence de l'assemblée appartient au maire du chef-lieu de canton; dans le cas contraire, le maire préside la première section; les adjoints, et, à défaut des adjoints, les membres du conseil municipal de cette commune, selon l'ordre du tableau, président les autres sections. Le droit de suffrages est exercé par le président de l'assemblée et par les présidents de section, même lorsqu'ils ne sont pas inscrits sur les listes. (Art. 36 de la loi.)

Le président a seul la police de l'assemblée ou de la section où il siége; il forme seul le bureau définitif en appelant, pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à la séance, sachant lire et écrire. Le bureau ainsi constitué désigne le secrétaire. (Art. 39 de la loi.)

Le président ouvre ensuite un premier scrutin et fait faire l'appel des électeurs; on commence les opérations de l'élection, en suivant les formalités d'usage, tant pour le secret du vote que pour la prestation de serment qui doit être faite sans restriction ni réserve. (Art. 42 et 43 de la loi.)

Trois membres, y compris le secrétaire, doivent toujours être présents jusqu'à la clôture du scrutin.

Le scrutin doit rester ouvert pendant trois heures au moins. (Art. 47.)

La clôture est ensuite prononcée par le président, et il est procédé au dépouillement.

La présence du tiers plus un des électeurs inscrits sur les listes, et la majorité absolue des votes exprimés, sont néces-

saires, au premier tour de scrutin, pour qu'il y ait élection; au deuxième tour de scrutin, la majorité relative suffit, quel que soit le nombre des électeurs présents.

Les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour; mais chaque scrutin doit rester ouvert pendant trois heures au moins.

En aucun cas, les opérations de l'assemblée électorale ne pourront durer plus de deux jours.

Immédiatement après le dépouillement des scrutins, les bulletins sont brûlés en présence de l'assemblée. (Art. 46.)

Les procès verbaux des élections sont, par l'intermédiaire du sous-préfet, transmis au préfet, qui, s'il croit que les conditions et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées, doit, dans le délai de quinze jours, à dater de la réception du procès-verbal, déférer le jugement de la nullité au conseil de préfecture, lequel prononcera dans le délai d'un mois, à partir du recours formé par le préfet, ou à partir de la réception du procès-verbal ou des réclamations, si le recours est exercé par un ou plusieurs membres de l'assemblée électorale. (Art. 50 et 51.)

Lorsque des réclamations sont élevées dans l'assemblée sur la forme des opérations (et non sur la validité des élections), le bureau prononce provisoirement, sauf appel devant le conseil de préfecture. Les réclamations sont insérées au procès-verbal, ainsi que les décisions du bureau, avec leurs motifs.

Les pièces ou bulletins relatifs aux réclamations sont parafés par les membres du bureau, et annexés au procès-verbal.

Tout membre de l'assemblée électorale a le droit d'arguer de nullité les opérations de ladite assemblée; si sa réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle est déposée, dans le délai de cinq jours à compter du jour de la clôture des opérations, au secrétariat de la sous-préfecture; il lui en est donné récépissé. (Art. 51.) Le conseil de préfecture statue, sauf recours, dans le délai d'un mois, à compter de sa réception à la préfecture. (Art. 48, 50, 51, L. 22 juin 1833.)

Les réclamations fondées sur l'incapacité légale des élus doivent être portées devant les tribunaux civils; l'exploit introductif d'instance doit être notifié dans les *dix* jours, sous peine de nullité; il est statué comme il est dit aux articles 33 de la loi du 19 avril 1831, et 18 de la loi du 2 juillet 1828. Ces termes d'incapacité légale présentent quelque ambiguité qu'il est utile de détruire : le législateur n'a entendu réserver aux tribunaux que les questions qui touchent à des *points de droit;* ainsi, l'inscription sur la liste des électeurs, l'âge de 25 ans, les empêchements pour cause de parenté, d'alliance ou d'emplois incompatibles, sont des questions laissées à l'appréciation des conseils de préfecture et non pas à celle des tribunaux. (Inst. min. du 16 septembre 1834.)

Le recours au conseil d'Etat est exercé par la voie contentieuse, jugé publiquement et sans frais; il est suspensif, lorsqu'il est exercé par le conseiller élu. (Art. 52, 53 et 54, L. 22 juin 1833.)

Pour la solution des difficultés qui naissent des opérations électorales, nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer aux auteurs qui ont traité la matière. *Voyez*, en conséquence, Corm., pages 146 et 171 ; Leb., et Pui., page 194 ; ainsi que le Com. L. Elec.

Délibérations.

Les conseils généraux ne sont point permanents; ils ne peuvent se réunir s'ils n'ont été convoqués par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi qui détermine l'époque et la durée de la session.

La nature de leurs attributions indique suffisamment que cette session doit avoir lieu dans un temps donné, le plus court possible, après la promulgation de la loi des finances, afin de ne pas retarder les opérations préliminaires à l'exécution de la loi.

La session est ordinairement de quinze jours, dont dix sont employés à la répartition de l'impôt, au jugement des demandes en dégrèvement, à l'audition du compte du préfet, et les

cinq derniers jours à délibérer sur les abus à signaler ou sur les améliorations à introduire.

Si les conseils généraux se réunissaient sans être convoqués ou délibéraient hors de la réunion légale, le préfet prendrait, en conseil de préfecture, un arrêté par lequel il déclarerait de nul effet les décisions qu'ils auraient prises, et ordonnerait telles mesures qu'il jugerait convenables pour forcer l'assemblée à se dissoudre, sans préjudice des peines prononcées par l'article 258 du C. Pén. (Art. 15, L. 22 juin 1833.)

Des mesures de la même nature seraient prises contre les conseils généraux qui se mettraient en correspondance avec d'autres conseils généraux ou avec des conseils d'arrondissement, ou qui publieraient des adresses ou proclamations. De plus, le préfet aurait le droit de les suspendre provisoirement, en attendant que le roi eût statué définitivement par une ordonnance.

Au jour indiqué pour la réunion du conseil général, le préfet donne lecture de l'ordonnance de convocation, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus et déclare, au nom du roi, la session ouverte.— La présidence provisoire appartient de droit au doyen d'âge. Les fonctions de secrétaire sont remplies par le plus jeune.

On commence par élire, à la majorité absolue des suffrages, un président et un secrétaire.

La moitié plus un des membres du conseil est nécessaire pour qu'on puisse délibérer. — Les membres qui se présentent après la séance d'ouverture prêtent serment entre les mains du président.

Ces opérations préliminaires terminées, le préfet dépose les documents et instructions qu'il a dû préparer à l'avance, et sur lesquels le conseil est appelé à délibérer. Les pièces doivent être remises le premier jour de la session ; elles sont accompagnées d'un rapport raisonné.

Hors le cas où il s'agit de l'apurement des comptes, le préfet a le droit d'assister aux délibérations et d'être entendu toutes

les fois qu'il le demande; mais il n'a que voix consultative. (Art. 12, L. 22 juin 1833.)

Les séances du conseil général ne sont pas publiques; on a craint que des discours destinés à produire de l'effet à l'extérieur ne fussent substitués aux discussions sérieuses qui doivent occuper le temps si court des sessions.

Il est dressé procès-verbal de chaque séance; les procès-verbaux sont rédigés par le secrétaire; ils doivent contenir l'analyse de la discussion; on ne mentionne pas le nom des membres qui y ont pris part. (Art. 26, L. du 10 mai 1838.)

Le conseil général peut ordonner la publication de tout ou partie de ses délibérations. — Quant au budget et aux comptes définitifs arrêtés, ils sont de droit rendus publics par la voie de l'impression.

Le lendemain de la clôture de la session, le président du conseil adresse les procès verbaux au ministre de l'intérieur. Le but de cette communication est de faire connaître au gouvernement les besoins et les vœux du département. Le ministre de l'intérieur soumet au roi un résumé des procès-verbaux.

Les votes sont recueillis au scrutin toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament. (Art. 13, L. 22 juin 1833.)

Attributions.

Le conseil général est à la fois *délégué du pouvoir législatif, représentant légal et conseil du département.*

Comme *délégué du pouvoir législatif*, il est chargé :

1° De faire, chaque année, entre les arrondissements du département, la répartition des contributions directes dites de répartition. (L. 10 mai 1838) ;

2° De statuer sur les demandes en réduction formées par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages. (L. 10 mai 1838) ;

3° De voter des centimes facultatifs pour les dépenses départementales ;

4° D'entendre le compte annuel rendu par le préfet de l'emploi de ces centimes.

Cette mission a dû être réservée au conseil général, car, mieux que les chambres ou le conseil d'État, il est à même de connaître la richesse et les besoins des arrondissements. Pour la répartition des contributions, pour les demandes en réduction et pour le vote des centimes, le conseil général statue avec une autorité propre; ses délibérations à ce sujet ne sont soumises à aucune approbation ni passibles d'aucun recours, soit pour mal jugé, soit même pour violation de la loi ou pour excès de pouvoir, sauf l'application de l'article 14 de la loi du 22 juin 1833.

Mais, si le conseil général refusait de se réunir ou s'il se séparait sans avoir fait la répartition des contributions, le préfet y procéderait d'office, et délivrerait des mandements de contingent. On ne peut, en effet, abandonner l'impôt à la négligence ou à la mauvaise volonté d'une assemblée qui est indépendante de l'autorité. (Art. 27 et 28, L. 10 mai 1838.)

Chaque année, la loi des finances autorise les conseils généraux, sauf l'approbation du gouvernement, à établir, en sus des centimes additionnels ordinaires, des impositions pour dépenses d'utilité départementale; c'est là l'origine des centimes facultatifs laissés au vote des conseils généraux. Mais, comme le maximum des centimes facultatifs est de cinq, il est souvent insuffisant aux besoins, c'est alors que des lois spéciales autorisent des impositions extraordinaires.

Comme *représentant légal et conseil du département*, le conseil général délibère, donne son avis, exerce une autorité de surveillance, adresse des réclamations, émet des vœux :

1° Il délibère, sauf l'approbation du roi, du ministre compétent ou du préfet, selon les cas déterminés par les lois ou par les règlements d'administration publique (art. 29 à 39, L. 10 mai 1838), il délibère, disons-nous, sur les contributions extraordinaires à établir, sur les emprunts à contracter dans l'intérêt du département, sur les acquisitions, aliénations,



échanges de propriétés départementales, sur le changement de destination ou d'affectation des édifices départementaux, en un mot, sur tout ce qui intéresse l'administration. Nous ajouterons encore qu'il délibère sur le classement, la direction, l'entretien, etc., des chemins vicinaux de grande communication, sur la proposition du préfet, après avis des conseils municipaux et d'arrondissement : en cette matière, et par exception, le conseil général paraît tout-puissant, car sa délibération n'est soumise à aucune approbation ; toutefois, s'il y avait réclamation de la part d'une ou de plusieurs communes, il nous semble que le recours pourrait être exercé, par la voie contentieuse, pour cause d'excès de pouvoir. (Art. 4, L. 10 mai 1838.)

2° Il donne son avis, sur les changements de circonscription territoriale, sur la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes, sur les foires et marchés. (Art. 6, L. 10 mai 1838.)

3° Il exerce une autorité de surveillance, lorsqu'il use de son droit de vérifier l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département (art. 8, même loi), et lorsqu'il débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet. (Art. 24, même loi.)

4° Il adresse des réclamations, émet des vœux, lorsque, par l'intermédiaire de son président, il adresse directement aux ministres ses observations sur les comptes soumis à son examen et ses réclamations dans l'intérêt spécial du département, et lorsqu'il émet son opinion sur l'état et sur les besoins des différents services publics. Les mémoires relatifs à cette partie des attributions du conseil général doivent présenter des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélioration et de prospérité générale.

Le conseil général ne peut s'occuper d'autres matières que celles qui sont comprises par la loi dans ses attributions. Tout acte ou toute délibération d'un conseil général, portant sur d'autres objets, sont nuls et de nul effet ; la nullité en est prononcée par une ordonnance du roi.

Les commissions nommées dans le sein du conseil général ne peuvent jamais être permanentes, leur mission finit avec la clôture légale de chaque session annuelle.

De la combinaison des lois des 22 juin 1833 et 10 mai 1838, il résulte que les délibérations des conseils généraux sont tantôt souveraines (sauf cependant recours par la voie contentieuse), et tantôt soumises à l'approbation législative, royale, ministérielle ou préfectorale :

A l'approbation législative, pour l'autorisation des contributions extraordinaires et des emprunts (Art. 10, L. 10 mai 1838.) ;

A l'approbation du roi, en conseil d'Etat, pour autorisation des acquisitions, aliénations, échanges, ainsi que des changements de destination des édifices et bâtiments départementaux (art. 29, L. 10 mai 1838) ; pour l'acceptation des dons et legs (art. 31, *ibid.*) ; pour autorisation des actions et transactions (art. 36, *ibid.*) ; pour le règlement définitif du budget et des comptes d'administration (Art. 11, 14, 18, 17, 24 et 28, *ibid.*), etc. ;

A l'approbation ministérielle, pour le mode de gestion des propriétés départementales (art. 30, L. 10 mai 1838) ; pour l'examen et l'adoption des projets et des devis des dépenses de constructions, reconstructions ou réparations évaluées à plus de 50,000 francs (Art. 32, *ibid.*), etc. ;

A l'approbation du préfet, en conseil de préfecture, pour autorisation des acquisitions, aliénations et échanges, lorsqu'il s'agit d'une valeur n'excédant pas 20,000 francs (art. 29, L. 10 mai 1838) ; pour l'acceptation, à titre conservatoire, des dons et legs (art. 31, *ibid.*) ; pour l'exercice des actions du département.

Les membres des conseils généraux appelés en cas d'absence d'un titulaire à compléter le nombre des membres du conseil de préfecture pour délibérer, ont droit, proportionnellement au temps de leur service, à la moitié du traitement de ceux qu'ils remplacent. (Arr. fructidor an IX, art. 6.)



A consulter : Gand. et Boil., Corm., Lem., De Mag. et Del., Vuil. et Mon., ainsi que le Com. L. Elec.

CHAPITRE V.

DU CONSEIL DE PRÉFECTURE.

LÉGISLATION.

Loi des 6, 7 et 11 septembre 1790, art. 3, 4, 5.
— du 6 frimaire an VII, art. 2, 3, 31, 40, 70.
— du 12 vendémiaire an VIII.
— du 13 frimaire an VIII.
— du 28 pluviôse an VIII, art. 4, 18.
Arrêté du 18 ventôse an VIII.
— du 19 fructidor an IX, art. 2, 3, 4, 18.
Loi du 29 floréal an X, art. 4.
Arrêté des 10-17 thermidor an XI.
Loi du 9 ventôse an XII, art. 6.
Arrêté des 8-22 fructidor an XIII.
Décret du 4e complémentaire an XIII.
— du 30 juin 1806, art. 120.
Décret du 16 mars 1807, art. 125.
Loi du 16 septembre 1807, art. 33, 57.
Décret du 17 mars 1808.
— du 16 juin 1808.
Loi du 30 décembre 1809.
Décret du 5 juillet 1810.
— du 15 octobre 1810.
— du 6 novembre 1813, art. 26.
Ordonnance du 27 mai 1816.
Loi du 17 juillet 1819, art. 9, 11, 12.
— du 21 avril 1831.
— du 17 avril 1832, art. 8.
— du 22 juillet 1833.
— du 18 juillet 1837.
— du 10 mai 1838.
Code forestier, art. 50, 64, 65, 67 et 90.

Dans chaque département, il existe près du préfet un conseil qui est principalement appelé à connaître du contentieux administratif; on lui donne le nom de conseil de préfecture.

Cette institution a un double caractère : d'une part, c'est le tribunal administratif régulier; d'une autre, c'est le conseil du préfet, conseil seulement puisqu'il n'a que voix consultative.

En remettant le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture, on a eu pour but : de ménager au préfet le temps que demande l'administration, de garantir aux parties qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et sur des avis de bureaux, de donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes, enfin, de donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public

la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un jugement rendu par un seul homme : car cet administrateur, qui balance avec impartialité les intérêts collectifs, peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être sollicité, par ses affections et ses haines personnelles, à trahir l'intérêt public et à blesser les droits des particuliers.

Dans la hiérarchie administrative, on considère le conseil de préfecture comme une sorte de tribunal de première instance; l'appel de ses décisions se porte devant le conseil d'Etat, comité du contentieux ; dans ce cas, ses arrêtés sont de véritables jugements.

Mais le conseil de préfecture est moins tribunal que conseil lorsque, par exemple, le préfet statue en conseil de préfecture; car, alors, celui-ci n'est admis qu'à donner un avis, que le préfet est le maître de ne pas suivre. Cela a lieu, soit que, par la volonté de la loi, les conseillers de préfecture assistent le préfet, dans certaines circonstances, pour éclairer ou solenniser sa délibération ; soit qu'ils répondent officieusement à ses consultations, dans les cas embarrassants; soit qu'ils émettent leur opinion sur les actions judiciaires qu'il se propose de soutenir au nom du domaine. Il en serait de même si une commune consultait un conseil de préfecture pour savoir si elle est fondée dans un droit d'usage. Les arrêtés qui interviennent dans ces différents cas, sont réputés simples avis, simples consultations; en effet, là où il n'y a pas eu citation et *instruction* proprement dite, il ne faut voir dans les arrêtés, quelle que soit leur rédaction, que ce que comportent les éléments de leur délibération. Ces arrêtés ne constituent donc pas de véritables jugements, aussi sont-ils inattaquables au conseil d'État, et ne font-ils pas obstacle à ce que les actions judiciaires suivent leurs cours.

Si, au lieu de nous attacher à expliquer ce qui est, nous nous étions proposé de nous expliquer sur ce qui n'est pas, nous dirions que l'institution des conseils de préfecture est une bonne et salutaire création et qu'elle est en harmonie avec ce

principe : qu'administrer est le fait d'un seul, et que juger est le fait de plusieurs ; mais, en même temps, nous signalerions les vices et les imperfections de son organisation, nous demanderions que les conseillers de préfecture soient déclarés indépendants comme les autres juges, que leurs séances soient publiques comme celles du conseil d'Etat, que des règles de procédure leur soient assignées, et qu'enfin un traitement convenable leur soit alloué.

Voyons quelle est la composition du conseil de préfecture ; nous parlerons ensuite de ses attributions.

Les membres du conseil de préfecture sont amovibles ; le roi les nomme et peut les révoquer ; ils doivent être âgés de vingt-cinq ans au moins ; leur nombre est fixé à trois, quatre ou cinq, suivant l'importance du département. (L. 28 pluv. an VIII.)

Ils prêtent serment entre les mains du préfet et doivent résider dans le lieu de leurs fonctions. Il y a incompatibilité entre les fonctions de conseiller de préfecture et celles de notaire, de maire, d'adjoint, de conseiller municipal et de membre de l'ordre judiciaire. (C. d'Etat, 10 vent. an XIII.)

Le conseil de préfecture se réunit, selon les besoins du service, sur la convocation du préfet ; ce fonctionnaire en a la présidence ; sa voix est prépondérante en cas de partage.

Pour qu'une délibération puisse être prise en conseil de préfecture, la présence de trois membres au moins est nécessaire. Le préfet, lorsqu'il assiste à la séance, compte pour compléter ce nombre. (Arr. 19 fruct. an IX).

En cas de partage ou d'insuffisance des membres du conseil, par suite de récusation, maladie ou autre cause, les membres restants désignent, à la pluralité des voix, pour siéger au conseil, un des membres du conseil général du département.

Le préfet, ou son remplaçant, et à défaut le doyen d'âge des conseillers, a voix prépondérante dans cette désignation. (Arr. 19 fruct. an IX, art. 2, 3, 4.)

Si les membres du conseil de préfecture étaient tous à la fois forcément empêchés d'exercer leurs fonctions, ils seraient sup-

pléés par un nombre égal de membres du conseil général désignés par le ministre de l'intérieur sur la présentation du préfet. (Décr. 16 juin 1808.)

Dans ces deux cas, le choix ne peut se porter sur des membres du conseil général qui sont en même temps juges dans les tribunaux. (*Ibid.*)

Le traitement des conseillers de préfecture est du dixième de celui du préfet, sans qu'il puisse, dans aucun cas, excéder douze cents francs.

Attributions.

Les attributions du conseil de préfecture se manifestent ou par des *avis* ou par des *arrêtés*.

1° *Par des avis :* il donne, comme nous l'avons vu plus haut, des avis au préfet, lorsque ce dernier le requiert. Le préfet est dit alors prononcer en conseil de préfecture.

Il concourt à la tutelle administrative des communes et des établissements publics, en leur accordant ou en leur refusant l'autorisation de plaider; en prenant connaissance des demandes que l'on veut diriger contre ces communautés; enfin, en donnant des avis qui forment, relativement aux actes de la tutelle, une partie nécessaire de l'instruction : par exemple, l'autorisation du préfet pour les transactions qui intéressent les communes doit être donnée en conseil de préfecture.

2° *Par des arrêtés :* ces arrêtés ont la forme, le caractère et les effets des jugements ; ils statuent :

1° En matières contentieuses, sur le contentieux de l'administration ; sur tous débats *élevés*, à l'occasion d'un acte administratif, soit entre deux particuliers, soit entre deux établissements publics, soit entre un particulier et l'administration ;

2° En matière de contributions directes, sur les demandes élevées par les particuliers relativement à l'assiette et au recouvrement des contributions directes, ce qui embrasse les centimes additionnels et les contributions locales.

Remarquons ici que les conseils de préfecture ne statuent que sur les demandes élevées par les particuliers; le conseil général *seul* peut connaître de celles formées par les communes, les établissements publics et les arrondissements.

3° En matière de travaux publics; sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des travaux publics; des indemnités auxquelles ces travaux donnent lieu; des marchés et entreprises de fournitures pour les services publics; de l'interprétation ou de l'exécution des clauses des susdits marchés;

Suivant l'article 4 de la loi du 10 mai 1838, les travaux départementaux sont des travaux publics; les contestations auxquelles leur exécution peut donner lieu, rentrent donc, aux termes de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, dans les attributions du conseil de préfecture.

4° En matière concernant le domaine public et l'administration forestière, sur les contestations relatives au domaine public, aux rentes de domaines nationaux, aux transferts de rentes, aux adjudications des bois de l'Etat et autres opérations forestières;

5° En matière d'administration communale, sur les demandes des villes, bourgs et villages, et des établissements publics en autorisation de plaider, vendre, acquérir, échanger; sur les contestations relatives au partage, aux usurpations des biens communaux, lorsqu'il ne s'élève pas de questions de propriété particulière; sur celles qui naissent du recouvrement des droits établis en faveur des pauvres et des hospices sur les divers genres de spectacle, etc., etc.; enfin, sur toutes les contestations dans lesquelles l'administration communale est spécialement intéressée;

6° En matière de grande voirie et de roulage. Sur les difficultés qui s'élèvent soit pour anticipation sur les routes, soit pour autres contraventions; sur les contraventions aux lois relatives aux canaux, rivières navigables, ports maritimes, etc. Sur toutes les contraventions commises au préjudice de la viabilité des grandes routes, canaux, rivières navigables, sur l'ex-

cès de chargement des voitures, sur la largeur des jantes de roues, etc., etc.

Et ici, nous ferons remarquer que les fonctions du conseil de préfecture consistent à réprimer les contraventions ; ce conseil ne peut prononcer que des amendes et statuer sur la réparation de dommage causé ; il doit renvoyer les délinquants devant le tribunal de police correctionnelle, pour y faire prononcer les peines d'emprisonnement.

7° En matières électorales,

Sur les diverses difficultés qui peuvent naître des opérations électorales relatives à la nomination des conseils généraux, d'arrondissements et communaux, lorsque les formes prescrites n'ont pas été observées.

De plus, le conseil de préfecture donne son avis sur les établissements insalubres de première classe ; prononce sur les oppositions formées aux arrêtés du préfet qui ont autorisé ceux de deuxième classe, ainsi que sur les réclamations contre les décisions prises sur les demandes en formation des établissements de troisième classe.

Les attributions du conseil de préfecture sont de leur nature exceptionnelles, aussi ne s'étendent-elles pas sur toutes les matières contentieuses de l'administration ; car, ainsi que nous l'avons dit, quelques-unes sont, en première instance, du ressort des préfets seuls, et quelques autres sont, en première instance également, du ressort des ministres. Le conseil de préfecture ne peut donc et ne doit prononcer que sur les questions qui lui sont spécialement attribuées par les lois ou règlements, pour les cas définis.

Dans les affaires *mixtes*, le conseil de préfecture doit ne retenir que la partie contentieuse, renvoyer devant le préfet la partie administrative, et, devant les tribunaux, la partie judiciaire, c'est-à-dire toutes sortes de questions d'état, de propriété, de servitude, de possession immémoriale, etc., etc.

Nous avons dit que les arrêtés du conseil de préfecture

avaient la forme, le caractère et les effets de véritables jugements.

Quant à la forme, ces arrêtés doivent être libellés comme des jugements, et sous cette forme *arrête*, *ordonne*, *prescrit*. Cependant, ceci est plutôt rationnel qu'obligatoire, parce qu'aucune loi ne précise de formule. Il vaut mieux s'attacher au fond des choses et dire que, si le conseil de préfecture est compétent et s'il est régulièrement saisi, l'acte, quels que soient les termes dont il se sert, constitue une véritable décision. Toujours est-il que ces arrêtés doivent être délibérés par le nombre de conseillers voulu par la loi, qu'ils doivent être portés sur le registre des délibérations et signés; qu'ils doivent être motivés et rendus sous forme de jugement, et non pas de simple avis : autrement, ils pourraient être annulés.

Ces arrêtés ont le caractère de jugements, c'est par cette raison qu'à l'imitation des tribunaux le conseil de préfecture reçoit l'opposition à ses arrêtés par défaut, nonobstant toute signification et jusqu'à exécution, aussi bien que la tierce-opposition ; c'est pour cela qu'il ne peut juger *ultrà petita ;* qu'il doit observer les formes légales ; qu'il n'est pas lié par des rapports d'experts ; qu'il ne peut se dispenser de rendre une décision lorsqu'il est régulièrement saisi ; que ses arrêtés contradictoires ne peuvent être ni rétractés, ni réformés, ni interprétés par lui ; que ses arrêtés interlocutoires peuvent être déférés au conseil d'État, etc., etc., etc.

Ces arrêtés ont les effets des jugements ; c'est par cette raison qu'ils emportent hypothèque et contrainte par corps, qu'ils fondent des droits acquis , qu'ils sont exécutoires, nonobstant pourvoi au conseil d'État, etc., etc., etc.

L'exécution des arrêtés des conseils de préfecture ne leur appartient pas, parce que les conseillers de préfecture ne sont que des juges d'exception ; cette exécution rentre dans les attributions du juge ordinaire et territorial, à moins que la loi ne l'ait réglé autrement. Mais, s'ils n'ont pas ce droit, ils n'en ont pas moins l'autorité et l'indépendance des juges, aussi,

leurs arrêtés ne peuvent être confirmés, réformés ou modifiés, ni par le préfet, ni par les ministres; aussi, pour rendre leurs arrêtés exécutoires, ils n'ont besoin ni de l'intervention des préfets, ni de leur visa, ni de leur mandement.

Les arrêtés des conseils de préfecture doivent être signifiés régulièrement et intégralement, à la requête de la partie, à personne ou à domicile, et par le ministère d'un huissier, pour être mis à exécution et pour faire courir les délais de l'appel.

Tous ces arrêtés, pris en matière contentieuse, ressortissent au conseil d'État, soit qu'on les attaque au fond pour mal jugé, ou dans leur forme extrinsèque, ou pour excès de pouvoir, ou pour cause d'incompétence. Le pourvoi doit être formé par les particuliers, communes ou corporations, par voie de requête, dans le délai de trois mois, à partir de la date de la signification régulière, lorsque ces arrêtés sont contradictoires, ou de la date de l'exécution, lorsqu'ils sont par défaut.

Les autorisations de plaider, soit en demandant, soit en défendant, sont inattaquables de la part des tiers, parce qu'elles sont considérées comme des actes de tutelle.

Le conseil de préfecture peut prendre des arrêtés préparatoires, et ordonner, pour s'éclairer, des apports de pièces, des levées de plan, des expertises, des vérifications d'actes et de faits, etc., etc., etc.

Les conseillers de préfecture ne peuvent s'abstenir pour cause de récusation; autrement, la marche de l'administration, qui doit être rapide, se verrait souvent paralysée par un acte de récusation. L'arrêté qui admettrait un tel acte serait annulé par le conseil d'État.

Procédure.

En réglant l'instruction des affaires contentieuses devant le conseil d'Etat, on ne s'est point occupé d'organiser la procédure des tribunaux administratifs de première instance, c'est-à-dire qu'on a négligé les fondements de l'édifice.

Jusqu'à présent les lois n'ont établi aucune forme particu-

lière de procéder devant les conseils de préfecture. Nous allons cependant indiquer les règles que l'usage a introduites, relativement à l'instruction et au jugement.

Si l'affaire est introduite par les particuliers, c'est au préfet, comme président du conseil de préfecture, qu'on doit directement s'adresser pour toute demande ou réclamation, en y joignant un mémoire explicatif. Le préfet transmet alors au conseil toutes les affaires contentieuses sur lesquelles il est appelé à prononcer. Le conseil charge un de ses membres d'examiner l'affaire et de lui en faire un rapport.

Dans le cas où l'affaire n'offrirait pas les pièces ou renseignements suffisants, le conseil peut citer la partie à jour et heure fixes, et l'entendre soit en personne, soit par son fondé de pouvoir, verbalement ou par écrit. Il peut également ordonner des expertises et prononcer alors définitivement sur tout ce qui peut être l'objet d'une condamnation.

Si l'affaire est introduite par l'administration, la copie des pièces ou de l'arrêté, ou de la décision qui y donne lieu, suffit pour en saisir le conseil.

Il y a cette différence entre la justice judiciaire et la justice administrative, que, devant celle-ci, les parties ne sont représentées ni par des avoués, ni par des avocats; ce sont elles-mêmes qui signent leurs requêtes et mémoires et qui suivent leurs affaires. Elles peuvent, cependant, fournir des consultations signées de jurisconsultes. On a voulu, en cela, imprimer à la justice administrative un caractère de simplicité, d'économie et de promptitude. Le but est-il bien atteint?......

Les conseils de préfecture rendent à huis clos leurs décisions et arrêtés. La publicité introduite aujourd'hui dans les séances du conseil d'Etat ne devrait-elle pas s'étendre aux séances des conseils de préfecture?..... (A consulter : Corm., Gand. et Boil., De Mag, et Del., Lem.)

CHAPITRE VI.

DU SOUS-PRÉFET.

LÉGISLATION.

Loi du 12-20 août 1790, chap. 1.
Loi du 15-27 mars 1791, art. 12.
Loi du 22 décembre 1789, sect. 2, art. 28 et 31 ; sect. 3, art. 3.
Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 8, 9.
Ordonnance du 29 mars 1821, art. 3.

Le sous-préfet est le fonctionnaire spécialement chargé d'administrer la sous-division territoriale appelée *arrondissement*.

Le sous-préfet est soumis à la surveillance et à la direction du préfet ; mais n'en concluons pas qu'il soit livré au pouvoir discrétionnaire de celui-ci : il est moins l'agent du préfet que celui du gouvernement ; nommé par le roi, le roi seul peut le révoquer : il prête serment entre les mains du préfet. Le seul moyen coërcitif du préfet contre le sous-préfet est dans le droit qu'il a de signaler ses actes à l'autorité supérieure ; or, ce recours à l'autorité supérieure n'est pas l'exercice de cette autorité.

Le sous-préfet est essentiellement révocable. En cas d'absence ou de maladie, le préfet peut désigner un membre du conseil d'arrondissement ou, à défaut, un conseiller de préfecture pour administrer provisoirement en son lieu et place.

Toutefois, le préfet ne pourrait, de sa propre autorité, accorder un congé au sous-préfet ; le ministre seul a ce droit. Dans des circonstances urgentes qui ne permettraient pas d'attendre l'autorisation ministérielle, le préfet peut donner une autorisation provisoire ; mais, dans ce cas, il doit en rendre immédiatement compte au ministre. (Circ. min. 10 mars 1820.)

Le sous-préfet est intermédiaire légal entre le préfet et les maires ; ses pouvoirs, dans l'arrondissement, sont les mêmes que ceux du préfet dans le département ; mais il ne les exerce que sous la direction et la surveillance du préfet. Constam-

ment éclairé par ce magistrat, le sous-préfet ne doit se permettre d'agir de son propre mouvement, ni prendre aucune mesure, donner aucune instruction pour l'exécution des lois, sans les avoir fait préalablement approuver par le préfet, si, d'ailleurs, la loi ne lui a pas attribué spécialement l'acte direct qu'il veut faire, et encore, dans ce cas, doit-il instruire le préfet, car ce n'est qu'après l'approbation préfectorale, que ses décisions peuvent être valables et devenir obligatoires.

Mais, de ce que le sous-préfet ne peut prendre aucune mesure importante sans l'avoir préalablement soumise à l'approbation du préfet, il ne faudrait pas en inférer que ses fonctions s'exercent dans un cercle étroit et une autorité tout à fait limitée; loin de là, sa mission est vaste et étendue, quand on l'envisage dans tout ce qu'elle doit embrasser.

On considère principalement ce fonctionnaire comme un organe d'information, de transmission, de surveillance, de contrôle, et comme dépositaire public.

En effet, il est appelé à donner tous renseignements sur les affaires de son arrondissement. Il transmet au préfet les demandes des communes, des établissements publics, et même celles des particuliers, et réciproquement il transmet aux maires les ordres du préfet. Il surveille les écoles primaires, l'exploitation des carrières à galerie souterraine. Enfin les procès-verbaux de la délimitation des forêts, les diplômes des docteurs en médecine, des officiers de santé, des sages-femmes, etc., sont déposés dans ses bureaux. (L. 19 ventôse an XI, art. 22, 23, 24 et 34.)

Le sous-préfet exerce un pouvoir plus direct dans les cas suivants :

Il nomme les porteurs de contraintes, reçoit les plaintes des contribuables, et statue sommairement, sauf recours au préfet. (L. 2 octobre 1791.)

Il transmet au préfet avec son avis, la réclamation de tout administré qui se croit lésé par une taxe irrégulière ou par une surtaxe. (Arr. 24 floréal an VIII.)

Il règle, sauf recours au préfet, les frais faits à l'occasion d'un divertissement de deniers, excepté les frais faits devant les tribunaux. (L. 2 octobre 1791.)

Il vise les récépissés des sommes versées par les percepteurs dans la caisse du receveur, visa que le percepteur doit requérir dans les vingt-quatre heures du règlement (L. 17 fructidor an VI.), et constate au départ les envois de fonds faits par le receveur particulier.

Il donne son avis, en matière de contributions indirectes, lorsqu'il s'élève des contestations relativement aux droits d'entrée sur les boissons et lorsque les communes demandent la suppression de leurs octrois, (L. 8 décembre 1814 et 28 avril 1816.)

Il donne également son avis sur la déclaration des propriétaires qui exploitent ou qui veulent exploiter des tourbières dans leur terrain, et il vise les déclarations de défrichements que désirent faire les propriétaires de bois. (L. 21 avril 1810; Ord. 1er août 1827, art. 192.)

Il exerce une surveillance immédiate sur la conservation des travaux de desséchement, les digues, etc., etc. (L. 16 septembre 1807, art. 67.)

Il nomme les membres qui doivent composer le comité consultatif de l'arrondissement. (Arr. 7 messidor an IX, art. 11.)

Il ordonne la destruction des tabacs plantés en contravention à la loi. (L. 28 avril 1816.)

Il prescrit ce que de droit pour faire cesser le dommage, en cas de contravention en matière de grande voirie, (L. 29 floréal an X, art. 3.), sauf recours au préfet, qui doit, *sur-le-champ*, être informé de ce qui a été fait et ordonné.

Il statue sur les contraventions aux règles qui déterminent la largeur des roues des voitures de roulage, et il fait briser les roues qui n'ont pas la largeur prescrite. (L. 7 ventôse an XII; Décr. 23 juin 1806.)

Il prononce sur les contestations relatives au payement de l'octroi de navigation (Arr. 8 prairial an XI.), sauf recours au préfet.

Il concourt à la tutelle des communes et des établissements publics, en surveillant tout ce qui les intéresse et en faisant procéder aux informations *de commodo et incommodo*, qui doivent précéder les travaux d'utilité publique, ou les ordonnances royales autorisant les baux à longues années des biens ruraux des hospices, établissements d'instruction publique et communautés d'habitants. (Arr. 7 germinal an IX.)

Il passe les adjudications administratives, dans certains cas, soit d'office, soit par délégation.

Il remplace l'intendant et sous-intendant militaire, lorsqu'il n'y en a pas dans son arrondissement.

Il veille à l'exécution des formalités prescrites relativement à la saisie des marchandises circulant en contrebande. (L. 28 avril 1816, art. 62.)

Il vise les états de la répartition faite chaque année entre les communes, de la contribution foncière assignée à son arrondissement, reçoit du préfet et adresse à chaque maire le mandement contenant la fixation du contingent de la commune. (L. 3 frimaire an VII, art. 20, 23.)

Il reçoit et transmet au préfet, avec son avis, 1° la pétition de tout citoyen imposé dans une commune, pour un bien situé dans une autre commune ; 2° la réclamation relative à une propriété cotée sous un autre nom que celui du propriétaire ; 3° les demandes en réduction. (Arr. 24 floréal an VIII, art. 1, 2, 3 et 4.)

Il nomme les experts ou commissaires dont les évaluations lui sont nécessaires pour former son opinion dans les avis qu'il doit donner sur les demandes en rappel à l'égalité proportionnelle, et sur celles en remise et modération. (Arr. 24 floréal an VIII, art. 5 et 6.)

Il reçoit le rapport du maire sur les infractions à la loi, commises à l'égard du recouvrement des rôles des contributions publiques. (L. 3 frimaire an VII, art. 44.)

Du 1er au 10 juin de chaque année, il indique le jour de la

réunion au chef-lieu de tous les maires du canton, qui doivent, sous la présidence du maire du chef-lieu, procéder à la révision des listes électorales.

Il transmet le résultat de ces opérations, avec son avis, au préfet.

Il a sous son autorité la garde nationale de l'arrondissement (L. 1831, art. 6). Il fait reconnaître les chefs de bataillons cantonaux (art. 59). Il nomme, pour les bataillons cantonaux, les majors, chirurgiens, etc., etc. (art. 57). Il donne son avis sur la suspension des officiers (art. 61). Il arrête les règlements des bataillons cantonaux sur les exercices et revues (art. 74). Il peut suspendre ces mêmes exercices et revues, à la charge d'en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur (art. 75).

Il délivre les commissions en vertu desquelles les gardes champêtres exercent leur surveillance journalière de police dans les campagnes.

Ici, il ne sera pas sans utilité de dire quelques mots sur la nomination des gardes champêtres particuliers.

D'après les dispositions des articles 4 de la loi du 20 messidor an III, et 40 du Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV, les gardes champêtres particuliers sont nommés par les propriétaires du domaine ou des terrains confiés à leur garde; mais ils ne peuvent entrer en exercice que quand leur nomination a été agréée par le sous-préfet de l'arrondissement, et qu'ils ont prêté serment devant le tribunal de première instance.

On ne peut pas considérer comme une vaine formalité l'agrément du sous-préfet auquel la loi a soumis la nomination; car la loi ne peut avoir exigé cet agrément que dans le but d'écarter des fonctions de gardes particuliers ceux qu'une incapacité quelconque y rendrait impropres; et, en ne spécifiant pas les cas d'exclusion, elle semble avoir abandonné à la prudence de l'administration le soin de les apprécier. Par exemple, un fermier désigné par le propriétaire comme garde particulier ne

peut pas être admis en cette qualité par le sous-préfet, parce que son titre d'exploitant enlèverait à ses procès-verbaux le caractère d'authenticité qui les rend dignes de foi, et que, comme partie civile, le même individu ne serait point apte à réclamer des indemnités à raison des délits qu'il aurait lui-même constatés, etc., etc. Cette incompatibilité n'est établie par aucune loi, mais elle paraît d'autant mieux fondée que les gardes particuliers ne doivent pas être assimilés aux gardes champêtres institués par la loi, qu'ils ne sont pas agents de la police judiciaire revêtus d'un caractère public, et que, dès lors, ils n'offrent pas à l'administration les mêmes garanties que ceux qu'elle commissionne elle-même.

Au sujet de la nomination des gardes particuliers, il a été décidé, le 2 septembre 1830, par MM. les ministres de l'intérieur et des finances : « 1° Que les minutes des arrêtés par lesquels les sous-préfets agréent les gardes champêtres que des particuliers ont nommés ou présentés, ne sont soumis ni au timbre ni à l'enregistrement; que les expéditions ou extraits de ces arrêtés doivent seulement être délivrés sur papier timbré; 2° que les actes, quelle que soit leur forme, par lesquels des particuliers nomment ou proposent à l'autorité des individus, pour qu'elle les agrée en qualité de gardes champêtres de leurs propriétés, constituent des actes sous seing privé, contenant mandat ou pouvoir, et que ces actes sont de la nature de ceux sur lesquels l'autorité administrative ne peut, d'après l'article 47 de la loi du 22 frimaire an VII, prendre d'arrêtés sans qu'au préalable ils n'aient été soumis à l'enregistrement, et que, dans le cas où les arrêtés sont pris sans que lesdits actes aient été enregistrés, les droits exigibles doivent être réclamés contre les secrétaires des sous-préfectures, sauf leur recours contre qui de droit; qu'il est dû autant de droits fixes de 2 francs que le mandat énonce de propriétaires différents et ayant un intérêt distinct; 4° que la prestation de serment que fait un garde, en vertu d'une commission collective, ne donne ouverture qu'à un seul droit fixe de 3 francs. »

La révocation des gardes particuliers appartient aux particuliers dont ils sont les agents ; et, en cas de désordres commis par ces gardes, ils sont poursuivis d'après le droit commun ; les propriétaires peuvent être mis en cause, comme civilement responsables de leurs agents. Lorsqu'une condamnation aura été prononcée, la révocation de ces gardes s'ensuivra alors naturellement, puisqu'ils ne peuvent être admis, ni par conséquent maintenus dans ces fonctions, lorsqu'ils ont été repris de justice.

Le sous-préfet préside de droit les comités d'arrondissement. (L. 28 juin 1833, art. 19, § 10.)

Il procède, avec l'assistance des maires, à l'examen des tableaux de recensement, et au tirage par la voie du sort, des jeunes gens de chaque canton. Il statue sur toutes les difficultés auxquelles peuvent donner lieu ces tableaux et la désignation des jeunes gens atteints. (L. 21 mars 1832, art. 10 et suiv.)

Il requiert la gendarmerie, la garde nationale et autre force publique en cas de danger imminent. (L. 27 juillet, 3 août 1791, 22 mars 1831 ; Ord. octobre 1820.)

Lorsque des sections d'une même commune ont des intérêts divisés, il nomme et réunit à la sous-préfecture deux commissions composées chacune de cinq personnes prises parmi les plus imposées des sections, pour le maintien de leurs droits respectifs ; mais son choix ne peut tomber ni sur les maires, ni sur les adjoints.

Il reçoit les déclarations des propriétaires ou entrepreneurs de diligences, messageries, et sur le nombre des places qu'elles contiennent, le lieu de leur destination, le jour et l'heure de leur départ, de leur arrivée et retour. (Décr. 28 août 1808.)

Il autorise l'exploitation des manufactures et ateliers compris dans la troisième classe des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. (Décr. 15 octobre 1810, art. 2 ; Ord. 14 janvier 1815, art. 3.)

Le sous-préfet est, en outre, chargé (et c'est là son plus bel attribut) d'aider de ses conseils les municipalités comprises

dans sa circonscription, et de s'efforcer de découvrir les besoins des diverses localités, afin de pouvoir y satisfaire.

Le sous-préfet n'a le pouvoir de juger que dans un petit nombre de circonstances; mais la loi lui reconnaît et lui donne le droit de transmettre son avis à l'appui des demandes et réclamations dans toutes les affaires en général, qu'elles intéressent les communes, les particuliers, les établissements publics ou autres.

Il donne son avis en forme de rapport, et lorsque ces rapports sont basés sur la citation des renseignements locaux pris avec soin, et sur la juste application des connaissances du droit civil et administratif, ils exercent alors une puissante influence sur les décisions de l'autorité appelée à prononcer définitivement.

C'est donc non-seulement par une administration sage et prudente, une conduite pleine de tact et de mesure vis-à-vis des habitants de son arrondissement que le sous-préfet doit se distinguer, mais encore par ses relations avec l'autorité immédiatement placée au-dessus de lui.

Nous ajouterons à la nomenclature des attributions du sous-préfet qu'il a le droit de prescrire les convocations extraordinaires des conseils municipaux ou de les autoriser sur la demande des maires, toutes les fois que les intérêts des communes l'exigent (L. 21 mars 1821, art. 24) et sans qu'il soit dans l'obligation d'en référer au préfet. (Circ. min. du 17 juillet 1838.)

Le sous-préfet peut aussi et a même le droit d'instituer un secrétaire chef des bureaux de la sous-préfecture.

L'autorité du sous-préfet, comme celle du préfet, se manifeste par des arrêtés : ainsi, par la loi du 29 floréal an x, il est chargé de prendre des arrêtés pour ordonner l'enlèvement provisoire de tous les encombrements et embarras par lesquels on aurait obstrué ou gêné le libre passage sur les routes : on peut se pourvoir contre ces arrêtés devant le préfet. Le conseil de préfecture serait incompétent ; car il n'est point appelé à con-

naître des faits de l'administration ; mais seulement du contentieux qui peut naître de ces faits.

Le sous-préfet a des rapports avec le conseil d'arrondissement ; ces rapports sont les mêmes que ceux du préfet avec le conseil général : ainsi, il doit rendre au conseil d'arrondissement un compte annuel de l'emploi des fonds mis à sa disposition pour subvenir aux dépenses de l'arrondissement ; il peut assister aux délibérations, excepté à celles qui ont pour objet d'entendre et d'examiner ses comptes ; il n'a que voix consultative, etc., etc., etc.

Comme agent du gouvernement, le sous-préfet, de même que tous les fonctionnaires administratifs, ne peut être poursuivi, pour des faits relatifs à ses fonctions, qu'en vertu d'une décision du conseil d'État.

Habitation. — Sous-préfecture.

Il résulte des dispositions de la loi du 10 mai 1838, ainsi que des développements donnés lors de la présentation et de la discussion de cette loi, que les sous-préfets sont assimilés aux préfets, en ce qui concerne l'habitation. Ils doivent être logés, soit dans des bâtiments départementaux, soit, à défaut d'édifices de cette nature, dans des bâtiments ayant un autre propriétaire, au moyen d'un prix de loyer imputé sur le budget départemental.

Le but du législateur, en déclarant obligatoire le logement des sous-préfets, a été d'éviter les inconvénients qui résultaient des changements trop fréquents d'habitation de ces fonctionnaires.

Quand il n'y aura pas probabilité de pouvoir les loger dans des bâtiments départementaux, il faudra donc chercher, autant que possible, à passer des baux d'une durée de neuf années. Aux termes d'une décision royale du 16 octobre 1835 et d'une circulaire ministérielle du 22 du même mois, les baux de cette nature pourront être approuvés par les préfets, quand

le prix du bail, dans tout l'ensemble de sa durée, n'excédera pas 20,000 fr.

Mobilier. — Sous-préfecture.

Aux termes de l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, n° 4, les départements sont tenus de fournir un mobilier pour les bureaux des sous-préfectures. Il résulte de la discussion qui eut lieu en 1837 et 1838, que les Chambres n'ont entendu imposer aux départements qu'une dépense modique. Ainsi, le mobilier dont il s'agit ne doit comprendre ni des meubles d'un usage personnel et domestique, ni des meubles de représentation : il n'y faut donc faire entrer que les tables, chaises des employés, les armoires et les rayons destinés à recevoir les cartons et papiers, et l'ameublement du cabinet de travail du sous-préfet. (Les cartons et papiers doivent être payés sur le fonds d'abonnement.)

La dépense consacrée à ces objets mobiliers paraît devoir être comprise entre les limites de 600 et de 1,200 fr.; une certaine latitude est nécessaire dans la fixation de ces limites, à raison des différences qui existent entre les diverses sous-préfectures, sous le rapport de l'importance des localités et du nombre d'employés, ainsi qu'entre les appartements qu'il s'agit de garnir de meubles.

Suivant le même article 12 de la loi du 10 mai 1838, le conseil d'arrondissement peut donner son avis sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer en ce qui concerne l'arrondissement. Ainsi, il est convenable que chaque conseil d'arrondissement soit consulté sur les propositions du sous-préfet, relativement à l'acquisition du mobilier des bureaux de la sous-préfecture.

Après avoir reçu la demande du sous-préfet, et l'avis du conseil d'arrondissement, le préfet doit soumettre au conseil général une proposition d'allocation au budget départemental.

Les règles sur le mobilier des préfectures, et notamment les dispositions des ordonnances royales des 17 décembre 1818 et

3 février 1830, sont applicables au mobilier des bureaux des sous-préfectures : ce mobilier doit donc être inventorié et récolé annuellement, ainsi qu'à chaque mutation de sous-préfet.

L'entretien du mobilier est mis à la charge du département. (Art. 12, L. 10 mai 1838.) La somme qui sera portée au budget pour cet entretien, ne devra pas excéder le vingtième de la valeur du mobilier. (Circ. du min. de l'int. des 1er septembre 1825 et 26 juillet 1838.)

Traitement.

L'arrêté du 25 vendémiaire an x (17 octobre 1801) porte :

Les traitements des sous-préfets seront ordonnancés par le ministre de l'intérieur, et acquittés par le trésor public.

L'arrêté du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) porte :

Le traitement des sous-préfets dans les villes dont la population excédera vingt mille habitants sera de 4,000 francs, et de 3,000 francs dans les autres.

Les sous-préfets en congé n'ont droit qu'à la moitié de leur traitement, à moins que le congé n'ait été accordé pour des raisons de service, ou pour toute autre cause qui autorise la réduction ou l'abandon de cette retenue.

Avec les sommes restées libres par suite des retenues, il est formé un fonds commun : ce fonds, qui se compose également des retenues faites aux préfets et aux secrétaires généraux pour cause d'absence ou de congé, sert à donner des indemnités soit auxdits fonctionnaires, soit à ceux qui les ont remplacés pendant les congés ou qui ont rempli des intérim en cas de vacances. (Ord. 15 mai 1822, art. 4; Arr. 19 fruct. an IX, art. 6 par analogie.)

Quant aux gratifications, elles peuvent être accordées par le ministre, sur la proposition des préfets, aux conseillers et secrétaires généraux de préfecture et aux sous-préfets, sur les restes libres des fonds réservés dans chaque département pour dépenses imprévues, et, aussi, sur les économies qui auraient

été faites sur les centimes affectés aux dépenses variables et extraordinaires, toutes dettes et dépenses acquittées. (Circ. 18 oct. 1810.)

Il est encore accordé pour chaque sous-préfecture une indemnité annuelle destinée à compléter le payement de toutes les dépenses que peuvent nécessiter, pour les sous-préfets, les diverses opérations des levées. (N° 1605 du Manuel.)

Fonds d'abonnement.

Ces abonnements ont été établis par le décret du 11 juin 1810, art. 5 ; ils sont payables par douzième, de mois en mois.

La moitié de la somme allouée à chaque sous-préfet pour frais d'administration, est destinée, sous la dénomination spéciale de frais de bureaux, au payement des employés et des gens de service dont se composent les bureaux.

L'autre moitié, sous la dénomination de dépenses matérielles, est affectée aux frais d'impressions, fournitures, frais de tournée et autres objets classés dans l'abonnement des préfets. (Ord. 15 mai 1822, art. 2.)

Les sous-préfets sont tenus de rendre compte au ministre de l'intérieur (et au conseil d'arrondissement, lorsque le département coopère à une partie de cette dépense) de l'emploi des sommes qui leur sont allouées pour frais de bureaux seulement. Ils doivent comprendre, au nombre des pièces justificatives, l'état des traitements de leurs employés.

Les sommes affectées au payement des abonnements doivent être intégralement à la charge des fonds centralisés ; cependant, il n'est pas sans exemple que les conseils généraux de département ne comprennent à leurs budgets facultatifs une allocation spéciale, jusqu'à ce que l'insuffisance du fonds d'abonnement ait été reconnue par les Chambres.

Depuis quelques années surtout, la nécessité d'une augmentation s'est fait sentir par les travaux considérables qui se

rattachent au système électif, aux projets multipliés, aux adjudications fréquentes, aux nombreuses expropriations qui naissent du besoin des communications et, enfin, à la loi sur l'instruction primaire. Aussi, dans le but d'augmenter les fonds d'abonnement, une circulaire ministérielle, du 15 juillet 1835, a-t-elle appelé l'attention des conseils généraux sur ce point.

Nous devons ajouter, toutefois, que, depuis la loi sur l'instruction primaire, il est alloué à chaque sous-préfecture une petite somme pour menues dépenses du comité d'arrondissement.

(A consulter : De Mag. et Del., Gand. et Boil., Lem.)

CHAPITRE VII.

DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

LÉGISLATION.

Décret du 22 décembre 1789, art. 9.
Loi du 22 juin 1838, loi d'organisation.
Loi du 10 mai 1838, loi d'attributions.

Le conseil d'arrondissement participe aux fonctions administratives, et, quoique son institution ait été souvent attaquée, par cette raison qu'il ne fait qu'émettre des avis sans statuer, il n'en est pas moins vrai que son utilité est incontestable. En effet, de même que le conseil général, le conseil d'arrondissement a mission de signaler les abus et les améliorations que réclament les besoins publics, et ses délibérations ont la plus haute importance, puisqu'elles fournissent les renseignements premiers qui forment la base de l'opinion raisonnée que le conseil général transmet au gouvernement.

Nous allons parler successivement de son organisation, de ses délibérations et de ses attributions.

Organisation.

Le conseil d'arrondissement est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, mais sans que leur nombre puisse être inférieur à neuf. (Art. 20, L. 22 juin 1833.) S'il y a moins de neuf cantons dans l'arrondissement, le roi répartit, par une ordonnance, entre les cantons les plus peuplés, le complément à élire.

Les membres du conseil d'arrondissement sont élus, dans chaque canton séparément, par une assemblée électorale, composée des mêmes électeurs qui nomment les membres du conseil général. (Art. 22, L. 22 juin 1833.)

Les formalités relatives à la formation des listes, à leur révision, à la capacité qui donne lieu à l'inscription sur ces listes, aux réclamations, ainsi qu'aux jugements de ces réclamations, sont les mêmes que celles que nous avons énoncées pour l'élection des membres du conseil général.

Pour être éligible au conseil d'arrondissement, il faut réunir les conditions suivantes :

1° Etre âgé de vingt-cinq ans, *au jour de l'élection* (Circ. min. du 24 octobre 1836) ;

2° Jouir des droits civils et politiques;

3° Payer dans le département, depuis un an au moins, 150 francs de contributions directes, dont le tiers dans l'arrondissement ;

4° Avoir son domicile réel ou politique dans le département. (Art 4 et 23 de la loi du 22 juin 1833.) (*Voy.* la circ. min. sus citée, du 24 octobre 1836.)

Ainsi, les conditions d'éligibilité au conseil d'arrondissement diffèrent, en certains points, de celles qui sont requises pour le conseil général de département : par exemple, aucune condition de domicile n'est exigée pour l'éligibilité au conseil général; un domicile réel ou politique est, au contraire, nécessaire pour être nommé au conseil d'arrondissement. A mesure que les intérêts se rapetissent, on a demandé plus de

garantie, de dévouement et d'attachement aux localités. C'est par le même motif que la loi a voulu que le tiers des contributions directes exigées des éligibles au conseil d'arrondissement fût payé dans cet arrondissement même.

Quant à l'expression *domicile politique* que l'on trouve dans l'article 23, loi du 22 juin 1833, elle doit s'entendre, non-seulement du domicile politique, proprement dit, établi en vertu de la loi du 19 avril 1831, pour l'exercice des droits politiques, mais encore du domicile qui peut être élu par tout citoyen, en vertu de l'article 33 de la loi du 22 juin 1833, pour être inscrit comme électeur départemental, afin de porter à cinquante le nombre des électeurs d'un canton. Il n'y a aucune raison de priver du droit d'éligibilité les citoyens qui jouissent dans ce domicile du droit électoral. (Circ. min. 15 septembre 1833.)

Si le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des membres du conseil d'arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés, appelés dans l'ordre de leurs contributions. (Art. 23, L. 22 juin 1833.)

On ne peut être à la fois membre de plusieurs conseils d'arrondissement, ou d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil général. (Art. 24, 10, même loi.)

Les incompatibilités prononcées par les articles 5 et 23, loi du 22 juin 1833, pour les membres des conseils généraux, sont également applicables aux membres des conseils d'arrondissement.

Dans le cas où il y a lieu de dresser une liste des éligibles, c'est-à-dire dans le cas où il faut admettre en cette qualité les plus imposés au-dessous du cens, cette liste doit contenir un nombre d'éligibles égal au sextuple du nombre de conseillers à élire; elle doit être publiée un mois avant l'époque de l'élection, par voie d'affiches et de dépôts aux mairies dans les chefs-lieux de canton et dans les communes ayant au moins six cents habitants. A cette liste, il sera joint un avis indiquant que les réclamations contre sa teneur seront reçues pendant les vingt jours qui suivront la publication, et jugées en conseil de pré-

fecture, de manière que tout soit terminé dans les dix jours suivants. Pour les conseils d'arrondissement, cette liste doit contenir d'abord tous les citoyens payant 150 francs au moins dans le département, dont 50 francs au moins dans l'arrondissement, puis, à la suite de ceux-ci, les citoyens qui sont inscrits comme payant moins de 150 francs, mais les payant dans l'arrondissement. (Inst. min. 15 septembre 1833.)

Le calcul du cens d'éligibilité au conseil d'arrondissement est le même que pour le conseil général. Ainsi, l'attribution des contributions de la femme, des enfants, de celles que la mère, aïeule ou belle-mère, a déléguées, des droits de diplôme, des redevances des mines, etc., etc., doit avoir lieu pour les élections d'arrondissement comme pour les élections de département. (Circ. min. 24 octobre 1836. L. 19 avril 1831.)

Le conseil d'arrondissement est nommé pour six ans; il se renouvelle par moitié tous les trois ans (art. 25, L. 22 juin 1833); mais la dissolution du conseil peut être prononcée par le roi, avant l'expiration de ce terme (art. 9, 26, *ibid.*). Le préfet lui-même peut le suspendre (art. 16, 28, *ibid.*). L'exclusion individuelle d'un ou de plusieurs de ses membres peut aussi être prononcée. (Art. 15, 28, *ibid.*)

En cas de dissolution du conseil, la réélection a lieu avant la session annuelle, et, au plus tard, dans le délai de trois mois, à partir du jour de la dissolution (art. 9, 26, *ibid.*). En cas d'annulation partielle d'élection, ou de vacances par option, décès, démission ou exclusion, la réélection a lieu dans le délai de deux mois. (Art. 11, 26, *ibid.*).

La convocation des électeurs appartient au préfet.

L'assemblée des électeurs des conseils d'arrondissement est soumise aux mêmes règles, aux mêmes formes, aux mêmes opérations que celle des électeurs des conseils généraux du département.

Délibérations.

Le conseil d'arrondissement ne peut se réunir que sur la

convocation faite par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi, qui détermine l'époque et la durée de la session. (Art. 27, L. 22 juin 1833.)

Toute délibération prise hors la réunion légale du conseil est nulle de droit. (Art. 15, *ibid.*)

La durée de la session est ordinairement de quinze jours, sans pouvoir excéder ce terme. Mais, comme le conseil d'arrondissement n'a pas le droit de prononcer sur les demandes en réduction, et qu'il ne peut donner que des *avis* qui dirigent le conseil général, comme ses *vœux* ne sont transmis au gouvernement que tout autant que le conseil général les a approuvés, il y a nécessité à ce qu'il se réunisse avant ce dernier conseil pour lui transmettre ses avis et ses vœux ; mais aussi, comme, d'un autre côté, il est chargé de faire la répartition de la contribution directe entre les communes, et que cette répartition ne peut avoir lieu qu'après la fixation du contingent par le conseil général, il y a également nécessité à ce qu'il se réunisse après la clôture de la session de celui-ci.

Le conseil d'arrondissement se réunit donc deux fois, d'abord, pendant dix jours, avant l'ouverture de la session du conseil général pour lui transmettre ses avis et ses vœux et recevoir les comptes du sous-préfet, et ensuite, après la session du conseil général, pendant cinq jours, pour faire la répartition.

L'ordonnance de convocation des conseils généraux indique toujours l'époque de la seconde session des conseils d'arrondissement.

Au jour indiqué pour la réunion du conseil d'arrondissement, le sous-préfet donne lecture de l'ordonnance du roi qui autorise la réunion, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare, au nom du roi, que la session est ouverte. Les membres qui se présentent après la session d'ouverture prêtent serment entre les mains du président du conseil.

Par une ordonnance royale du 12 janvier 1834, les préfets et les sous-préfets sont autorisés à recevoir, de vive voix ou par

écrit, le serment des membres nouvellement élus des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement qui, depuis leur nomination jusqu'à l'ouverture de la session de ces conseils, seraient appelés à ce titre aux fonctions ou missions individuelles qui leur sont attribuées par des lois ou par des actes du gouvernement.

Le conseil d'arrondissement, formé sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune faisant les fonctions de secrétaire, nomme, au scrutin et à la majorité absolue des voix, son président définitif et son secrétaire. (Art. 27, *ibid.*)

La délibération ne peut être ouverte que lorsque la moitié, plus un, des conseillers sont présents.

Les votes sont recueillis au scrutin secret, toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament. (Art. 13, L. 22 juin 1833.)

Les séances ne sont pas publiques. (Art. 13, L. 22 juin 1833.)

Ces opérations préliminaires terminées, le sous-préfet dépose les documents, renseignements et comptes qu'il a dû préparer à l'avance et sur lesquels le conseil est appelé à donner son avis et à exprimer ses vœux. Ces pièces sont accompagnées d'un rapport raisonné.

Le sous-préfet a droit d'assister aux séances du conseil et d'être entendu quand il le demande (art. 27, *ibid.*); il y a voix consultative pour seconder les vues d'amélioration et pour diriger les recherches qu'elles exigent; mais il ne peut assister aux délibérations qui ont pour objet d'entendre et d'examiner ses comptes. (Ord. 26 mars 1817.)

Cette première partie de son travail étant terminée, le conseil d'arrondissement s'ajourne jusqu'à l'époque de sa seconde session.

Après la clôture des deux réunions du conseil d'arrondissement, le président transmet directement au sous-préfet la répartition annuelle des contributions entre les communes de l'arrondissement, et, directement au préfet, son opinion sur les besoins de l'arrondissement et son avis sur les demandes

en décharge ou réduction formées par les communes. Le procès-verbal de chaque séance est signé par tous les membres présents.

Attributions.

Le conseil d'arrondissement est l'auxiliaire du conseil général; il a, sur une échelle moins étendue, les mêmes droits et les mêmes devoirs, à cela près qu'il ne vote pas de budget, car l'arrondissement n'est pas une personne légale, il ne possède ni revenu régulier, ni centimes facultatifs.

Intermédiaire entre les communes et le département, le conseil d'arrondissement a pour mission de préparer les délibérations du conseil général, et de répartir entre les communes le contingent qui lui a été assigné par celui-ci dans les contributions directes.

Pour accomplir ce double but, la session annuelle du conseil d'arrondissement se divise en deux parties, ainsi que nous l'avons dit plus haut. Dans sa première réunion :

1° Il reçoit les comptes du sous-préfet relatifs à l'emploi des centimes additionnels, destinés aux dépenses de l'arrondissement;

2° Il juge comme en première instance les réclamations relatives à la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions;

3° Il délibère sur les demandes en décharge ou réduction formées par les communes de l'arrondissement, et transmet ensuite ces demandes au conseil général, lequel prononce définitivement;

4° Il émet des vœux et donne les avis qui lui sont demandés sur les questions qui intéressent l'arrondissement. (L. 28 pluv. an VIII, art. 10.)

Dans certains cas, l'avis du conseil d'arrondissement est nécessaire; dans d'autres cas, il est facultatif.

Le conseil d'arrondissement doit donner son avis, toutes les fois que les lois ou les règlements l'ont prescrit, ou lorsqu'il est consulté par l'administration.

Il peut le donner dans tous les cas où le conseil général est appelé à délibérer sur les objets qui intéressent l'arrondissement.

Le conseil d'arrondissement a même la faculté d'adresser au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des services publics en ce qui touche l'arrondissement, notamment sur l'agriculture et le commerce, sur les hospices, les maisons d'arrêt, sur les meilleurs moyens de secourir les indigents et de réprimer la mendicité, sur l'instruction publique, sur les ponts et chaussées et la navigation intérieure, sur les routes, sur les chemins, sur la population, sur les besoins matériels de l'administration, etc., etc., etc.

Dans sa seconde réunion, le conseil d'arrondissement fait la répartition des contributions directes entre les communes de l'arrondissement, d'après la quotité pour laquelle l'arrondissement a été compris dans la répartition faite par le conseil général de département.

C'est là la principale attribution des conseils d'arrondissement. L'indépendance des conseillers, la connaissance qu'ils possèdent des richesses territoriales, assurent aux contribuables de puissantes garanties, et plus certaines, sans contredit, que si cette répartition était confiée à d'autres soins. D'ailleurs, la partie essentielle de notre état financier est une juste répartition des charges de l'État, et cette répartition devait naturellement être confiée aux chambres pour toute la France, aux conseils généraux pour les départements, et aux conseils d'arrondissement pour cette division territoriale. C'est là l'administration d'un pays libre.

Pour effectuer cette répartition, la décision du conseil général relative au contingent à fournir par l'arrondissement est transmise par le préfet au sous-préfet, lequel en donne communication au conseil d'arrondissement : la répartition s'opère sur cette base.

Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas ou se séparait sans avoir arrêté la répartition, le contingent de chaque

commune serait réglé par le préfet, d'après les bases de l'année précédente.

Le président du conseil d'arrondissement transmet au sous-préfet expédition du tableau de répartition ; le sous-préfet dresse trois expéditions de ce tableau : l'une pour le ministre des finances, l'autre pour le directeur des contributions, et l'autre pour le receveur des finances de l'arrondissement ; il expédie des mandements aux maires, afin de leur faire connaître le contingent de leur commune ; puis, dans chaque commune, des commissaires répartiteurs font la répartition par cote individuelle, d'après les règles tracées par la loi.

A consulter : Gand. et Boil., Lem., De Mag. et Del., Vuil. et Mon.

CHAPITRE VIII.

DES MAIRES ET ADJOINTS.

LÉGISLATION.

Ancienne législation d'une application journalière.

Lois des 14 et 22 décembre 1789.
Loi du 24 août 1790.
Décret du 10-21 septembre 1790.
Loi du 14 décembre 1790.
Lois des 22, 28 et 29 juillet 1791.
Code rural, 28 septembre 1791.
Loi du 16-29 septembre 1791.
Loi du 6 octobre 1791.
Décret du 23 mai 1792.
Loi du 20-25 septembre 1792.
— du 24 vendémiaire an III.
— du 3 ventôse an III.
Loi du 26 ventôse an IV.
— du 3 frimaire an VII.
Lois des 2 et 28 pluviôse an VIII.
Arrêté du 19 floréal an VIII.
— du 23 nivôse an IX.
— du 2 pluviôse an IX.
Lois des 18 et 29 floréal an X.
Loi du 7 ventôse an XII.
— du 9 ventôse an XIII.
Arrêté du 4 juin 1806.
Loi du 16 septembre 1807.
Décret du 30 décembre 1809.

Nouvelle législation.

Loi du 21 mars 1831, loi d'organisation.
Loi du 18 juillet 1837, loi d'attributions.

L'institution des maires est une des plus précieuses que le temps ait laissées à la France, celle qui produit les plus grands

biens, et qui est le plus en harmonie avec un ordre de choses constitutionnel; ils sont les mandataires et les gérants de leurs communes, les chefs de la famille municipale, et les interprètes les plus sûrs de ses besoins auprès de l'administration. D'un autre côté, les maires sont les agents du gouvernement en tout ce qui concerne l'exécution des lois d'intérêt général : en cette dernière qualité, ils agissent par délégation; ils sont soumis au pouvoir supérieur et aux délégués immédiats de ce pouvoir; ils agissent par leur ordre ou sous leur approbation. Mais, comme les représentants, comme les administrateurs des communes, leur action, moins restreinte par l'intervention supérieure, se règle sur les délibérations des conseils, protecteurs et gardiens comme eux des mêmes intérêts municipaux.

Nous allons d'abord nous occuper de la nomination des maires et adjoints, puis nous parlerons de leurs diverses et nombreuses attributions.

Nomination.

Le mode à suivre pour la nomination des maires et adjoints devait être en harmonie avec l'origine et la nature du double pouvoir qu'ils ont à exercer, c'est-à-dire qu'en qualité de représentants de la commune ils devaient recevoir leur mandat des électeurs communaux, et, comme délégués de l'autorité royale, tenir leur investiture du roi, qui, d'après l'article 13 de la Charte, nomme à tous les emplois d'administration publique.

On a, en conséquence, adopté une combinaison qui met ces magistrats au choix de la couronne, sur une liste d'individus choisis eux-mêmes par les citoyens : de cette manière, le maire est à la fois le représentant de la commune et le délégué du chef de l'État.

Le maire et les adjoints sont choisis parmi les membres du conseil municipal; ils sont nommés, savoir :

Par le roi, pour les chefs-lieux d'arrondissement et pour les communes qui ont 3,000 habitants; — Par le préfet, au nom

du roi, pour les autres communes. (Art. 3, L. 21 mars 1831.)

Ils restent trois ans en fonctions, doivent être âgés de vingt-cinq ans accomplis, et avoir leur domicile réel dans la commune. (Art. 4, *ibid.*)

Le domicile réel est le lieu de la résidence habituelle ou du principal établissement; c'est le domicile de fait avec apparence de durée. Il est quelquefois indépendant du domicile civil et, à plus forte raison, du domicile politique. (Art. 4, *ibid.*)

Ces fonctionnaires municipaux ne reçoivent point d'honoraires; aucuns frais de représentation ne leur sont même alloués : on accorde seulement au maire, pour frais de bureaux, une somme annuelle par forme d'abonnement. (Art. 1er, *ibid.*)

Les adjoints ont pour mission de remplacer le maire en cas d'empêchement complet ou partiel. (Art. 5, *ibid.*)

Lorsqu'il y a empêchement complet, les fonctions de maire sont déléguées par la loi d'une manière absolue à l'adjoint disponible, suivant l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoint, à un conseiller municipal, suivant l'ordre du tableau. Cette suppléance est de droit.

Lorsqu'il y a empêchement partiel, le maire peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints, et, à défaut d'adjoints, à un ou plusieurs conseillers municipaux, suivant l'ordre du tableau : il peut charger l'un de la police, un autre de l'état civil, un troisième de la surveillance des édifices publics; mais il ne peut déléguer la totalité de ses pouvoirs. S'il jouit des honneurs, du titre de maire, il doit supporter quelques-unes des charges que ce titre impose : dans ce cas, les suppléants agissent par délégation. (Art. 14, *ibid.*)

Le nombre des adjoints varie en raison de la population : il y en a un seulement dans les communes qui ne comptent que 2,500 habitants, deux lorsque la population est de 2,500 à 10,000; au delà de ce nombre, on ajoute un adjoint par chaque excédant de 20,000 habitants. (L. 21 mars 1831, art. 2.)

En outre, si des obstacles rendent momentanément dangereuses ou difficiles les communications entre le chef-lieu de la commune et une portion du territoire, on élit, parmi les citoyens qui habitent ce territoire, un adjoint spécial pour remplir seulement les fonctions d'officier de l'état civil.

Du droit de nommer, qui appartient au roi, dérive nécessairement le droit de suspendre et de révoquer : aussi les maires et adjoints peuvent être suspendus, au nom du roi, par un arrêté du préfet et révoqués par une ordonnance royale. (Art. 3, *ibid.*)

Deux autres causes peuvent entraîner la cessation des fonctions de maires et d'adjoints : le renouvellement triennal et la démission.

Dans ce cas, les fonctionnaires non réélus ou démissionnaires restent en fonctions jusqu'à ce que leurs successeurs aient prêté serment.

Les maires et adjoints suspendus, révoqués, non maintenus ou démissionnaires, ne cessent pas de faire partie du conseil municipal.

Dans le cas où les maires refuseraient ou négligeraient de faire un des actes qui leur sont prescrits par la loi, le préfet, après les en avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-même, ou par un délégué spécial. (Art. 15, L. 18 juillet 1837.)

Aux termes de l'article 27 de la loi du 21 mars 1831, en cas de dissolution d'un conseil municipal, si le maire et les adjoints cessaient leurs fonctions par des causes quelconques, avant la réélection du corps municipal, alors le roi, ou le préfet en son nom, peut désigner, sur la liste des électeurs de la commune, les citoyens qui exerceraient provisoirement les fonctions de maire et d'adjoints. S'il en était autrement, que deviendraient les registres de l'état civil, la police, l'administration enfin ?

Si, à l'époque de l'installation de la portion renouvelée d'un conseil municipal, les nouveaux maire et adjoints ne sont pas encore nommés, ceux des maire et adjoints qui n'auraient pas

été réélus conseillers municipaux, cesseront de droit leurs fonctions. L'administration municipale demeurera entre les mains de celui ou de ceux d'entre eux qui seraient restés ou qui auraient été réélus dans le conseil municipal. S'il n'y en avait aucun, ou s'ils n'étaient pas en nombre suffisant pour l'administration de la ville, des conseillers municipaux y seraient appelés provisoirement. Le préfet pourrait les désigner et, au défaut de cette désignation, le premier ou les premiers conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, sauf les incompatibilités, prendraient provisoirement l'exercice des fonctions de maire ou d'adjoint.

En effet, quand il n'y a dans une commune ni maire ni adjoint, ou que plusieurs de ces places sont vacantes, le préfet peut y pourvoir par des désignations provisoires dans le sein du conseil municipal. Le premier paragraphe de l'article 5 de la loi du 21 mars 1831, qui charge le premier conseiller municipal, dans l'ordre du tableau, de remplir provisoirement les fonctions de maire, n'a pour objet de pourvoir qu'à une absence ou à un empêchement soudain et imprévu du maire et de l'adjoint ou des adjoints, et n'enlève pas à l'administration supérieure le droit de désigner les administrateurs provisoires en cas de vacance. (Extrait d'une circ. min. du 6 juin 1843.)

Les articles 6, 7 et 8 de la loi du 21 mars 1831 déterminent les fonctions incompatibles avec celles de maires et d'adjoints.

Par le seul fait de leur nomination, les maires et adjoints ne sont point aptes aux actes de leur compétence ; il faut encore qu'ils aient été solennellement désignés à leurs concitoyens comme les dépositaires d'une fraction de la puissance publique. C'est ce qui a lieu par la cérémonie de l'installation.

La principale formalité de l'installation consiste dans la prestation du serment. « C'est le serment, dit Loyseau (*de Off.*), qui accomplit en l'officier l'ordre, le grade, le caractère de son office. »

Ce serment serait regardé comme non avenu s'il était reçu par une autorité incompétente.

Les maires nommés par le roi prêtent serment entre les mains du préfet, ou de toute autre personne commise à cet effet.

Les maires nommés par le préfet sont installés par le sous-préfet, ou tout autre délégué du premier de ces fonctionnaires. Ordinairement, les maires prêtent serment entre les mains de leur prédécesseur, et, en cas de mort, de destitution ou de suspension de ce dernier, entre les mains de l'adjoint; ou bien encore, le serment est prêté entre les mains du maire d'une commune voisine, commis par le préfet pour le recevoir. (L. 28 pluv. an VIII, arr. 19 flor. an VIII.)

Lorsque les adjoints ne sont pas installés en même temps que les maires, ils prêtent leur serment entre les mains des maires.

La prestation du serment des maires et des adjoints est constatée, séance tenante, par un procès-verbal signé de tous les fonctionnaires municipaux présents à cette cérémonie, et ce procès-verbal est immédiatement envoyé par le maire au sous-préfet, lequel en donne avis au préfet.

Tout maire est responsable de la conservation des documents, soit imprimés, soit manuscrits qui composent les archives de la commune; il en est dépositaire à raison de ses fonctions. Il suit de là que ces archives doivent être transmises exactement d'un fonctionnaire à l'autre, toutes les fois qu'il s'opère des mutations dans le personnel; ainsi le veut l'arrêté du gouvernement du 19 floréal an VIII. Le maire qui cesse ses fonctions doit donc faire la remise de tous les papiers et registres relatifs à l'administration, entre les mains de son successeur au moment où ce dernier est installé, ou, si ce dernier n'est pas nommé, entre les mains du fonctionnaire qui exerce provisoirement.

Dans le cas où un maire sortant se refuserait à procéder à l'inventaire, le sous-préfet nommerait un commissaire pour dresser cet acte, contradictoirement avec le maire en exercice.

En cas de décès du maire, ce sont ses héritiers qui ont à rendre compte des objets appartenant à la mairie et dont leur auteur se trouvait dépositaire. L'adjoint doit exiger d'eux qu'ils lui en fassent la remise immédiate, un inventaire est dressé en double minute ; l'une des minutes est remise aux héritiers.

Si ce travail n'avait jamais été fait, nous pensons qu'après avoir constaté cette négligence de la part de ses prédécesseurs, le nouveau maire doit s'empresser de procéder à cet inventaire contradictoirement avec une commission nommée par le conseil municipal.

Dans tous les cas, cette opération est constatée par un procès-verbal en double minute : l'une des minutes, s'il y a lieu, est remise au fonctionnaire sortant pour lui servir de décharge, l'autre reste déposée à la mairie pour établir la responsabilité du nouveau titulaire.

MM. les maires qui entrent en fonctions concevront la nécessité d'observer rigoureusement ces dispositions et de ne prendre en charge aucun objet dont ils n'aient constaté l'existence. Ils se rappelleront que des conséquences graves sont attachées à leur responsabilité, puisque non-seulement ils peuvent être tenus à rétablir à leurs frais tous les objets susceptibles d'être remplacés, mais encore devenir passibles, dans certains cas, des peines portées par les articles 173 et 254 du Code pénal.

Ce qui précède est extrait d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 16 juin 1842 ; cette même circulaire indique des mesures de conservation, la méthode pour la mise en ordre, la division du classement, la rédaction de l'inventaire et différentes règles utiles à appliquer. De plus, à la suite de cette circulaire, il est joint un modèle d'inventaire qu'il sera indispensable de consulter pour l'exécution de cette opération.

Après le récolement des effets matériels, il est également nécessaire de faire celui des affaires, car le nouveau maire doit toujours, pour plus de garantie, n'accepter la succession

de son prédécesseur que sous bénéfice d'inventaire. Pour cela, il devra se faire assurer de la situation des diverses affaires qui sont en cours d'exécution, remettre en activité celles qui auraient été négligées et rectifier la marche de celles qui auraient été mal engagées, mal conduites.

Moyennant ces précautions préalables, le nouveau maire prend l'exercice de sa gestion dégagé de tout ce que l'administration précédente pouvait lui léguer d'embarras et il ne reste plus responsable que de ses propres actes.

Attributions des maires et adjoints.

Le gouvernement de toute société suppose le concours d'une volonté qui ordonne et d'une force qui agit et exécute, en d'autres termes, d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif.

En France, la puissance législative appartient au roi, concurremment avec la chambre des pairs et la chambre des députés ; le pouvoir exécutif est attribué au roi seul, qui ne peut toutefois l'exercer que par l'intermédiaire de ministres responsables, et sous la condition de déléguer à des magistrats de son choix, mais inamovibles, la partie de ce pouvoir chargée de l'interprétation et de l'application des lois; l'amovibilité administrative fait exception à cette règle générale.

Ainsi, le pouvoir exécutif se compose de deux éléments distincts : celui qui a pour objet les règlements et les actes nécessaires à l'exécution finale et matérielle des lois et celui qui consiste à rendre la justice, c'est-à-dire à faire l'application de ces mêmes lois aux cas particuliers qui se présentent ; en d'autres termes, le pouvoir exécutif se subdivise en deux parties : l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

Les fonctions de maires et adjoints participent à l'une et à l'autre de ces autorités.

En effet, les maires ont des attributions dans l'ordre udiciaire et dans l'ordre administratif.

Dans l'ordre judiciaire, ils sont à la fois officiers de l'état civil, officiers de police judiciaire et juges de simple police.

Dans l'ordre administratif, ils sont délégués du gouvernement et juges administratifs.

Comme officiers de l'état civil, les devoirs des maires sont tracés dans le titre 2, livre 1er du Code civil; à ce titre, ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil, de la rédaction des actes de naissance, de mariage, de décès, d'adoption, ainsi que de veiller à l'accomplissement des formalités voulues par la loi. (*Voyez* Bos., 2e vol., page 2 et suiv.). Aux termes de l'article 43 du Code civil, les registres de l'état civil doivent être déposés au greffe du tribunal civil dans le mois qui suit l'expiration de l'année, sous peine d'amende qui peut être portée jusqu'à 100 fr. Dans sa circulaire du 29 mai 1837, M. le ministre de l'intérieur recommande aux préfets de tenir la main à l'exécution de cette disposition et de prévenir MM. les maires que, faute par eux d'effectuer ce dépôt dans le délai prescrit, cette contravention sera dénoncée au procureur du roi.

Ici nous croyons devoir rappeler à MM. les maires que c'est à eux qu'il appartient de délivrer les expéditions ou extraits des actes déposés à la mairie, et que le produit des droits est versé dans la caisse municipale. Ces droits sont perçus pour les actes ordinaires en vertu de l'article 37 de la loi du 7 messidor an II, conformément aux règles établies par l'avis du conseil d'Etat du 4 août 1807, approuvé le 18 du même mois; ces droits pour les actes ordinaires sont fixés à raison de 75 centimes du rôle; et toutes expéditions pour lesquelles il y a lieu à la perception du droit doivent être portées, conformément à l'article 63 de la loi du 28 avril 1816, sur papier timbré du coût de 1 franc 25 centimes. Les premières expéditions des actes administratifs doivent être délivrées gratuitement aux parties qu'elles concernent; toutes autres expéditions demandées par les mêmes parties sont soumises à la perception du droit.

Quant aux actes de l'état civil, les droits sont perçus suivant un tarif fixé par le décret du 12 juillet 1807, savoir :

	Villes au-dessous de 50,000 âmes.	Villes de 50,000 âmes et au-dessus.
	—	—
Pour chaque expédition d'un acte de naissance, de décès ou de publication de mariage........	» fr. 30 c.	» fr. 50 c.
Plus, pour droit de timbre...............	1 25	1 25
	1 fr. 55 c.	1 fr. 75 c.
Pour chaque expédition des actes de mariage, d'adoption et de divorce....................	» 60	1 00
Timbre....	1 25	1 25
	1 fr. 85 c.	2 fr. 25 c.

Pour Paris seulement ces droits s'élèvent à 2 fr. et à 2 fr. 75 c.

(Extrait d'une note insérée dans une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 16 juin 1842).

Comme officiers de police judiciaire, les maires, dans les communes où il n'y a point de commissaires de police, ont qualité pour rechercher les contraventions de police de toute nature, pour recevoir des plaintes et des dénonciations, et même, en cas de flagrant délit ou de réquisition de la part d'un chef de maison, pour faire des visites ou autres actes qui sont de la compétence du procureur du roi.

Comme juges de simple police, les maires connaissent, concurremment avec les juges de paix, aux termes de l'article 166 du Code d'instruction criminelle, des contraventions commises dans les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, lorsque ces contraventions ont été commises dans l'étendue de leurs communes, encore faut-il que les prévenus aient été pris en flagrant délit, ou qu'ils soient résidants ou présents dans lesdites communes, que les témoins y soient aussi résidants ou présents et que la partie réclamante n'ait conclu pour ses dommages-intérêts qu'à une somme déterminée qui n'excède

pas celle de quinze fr. (*Voy.* Bos., 2e vol., 1838, pages 344 et suiv.).

Les affaires exclusivement attribuées aux juges de paix par l'article 139 du Code d'instruction criminelle ne sont pas de la compétence des maires.

Comme délégués ou agents du gouvernement, les maires sont placés sous l'autorité de l'administration supérieure; en cette qualité, ils doivent :

1° Publier et faire exécuter les lois ou règlements qui ont pour objet l'intérêt général du pays et qui embrassent les mesures générales de police ;

2° Remplir les fonctions spéciales qui leur sont attribuées par les lois ;

3° Exécuter les mesures de sûreté générale. Il ne s'agit pas ici des mesures de police locale, mais bien des mesures prescrites par le gouvernement dans l'intérêt général.

Dans les divers cas où le maire agit comme exécutant les ordres de l'autorité supérieure, il est subordonné au préfet et au sous-préfet : s'il refuse ou néglige d'obéir, le préfet peut d'office exécuter l'acte ou le faire exécuter par un délégué spécial.

Comme administrateurs, agents ou représentants de la commune, les maires agissent, non sous l'autorité, mais seulement sous la surveillance de l'administration supérieure ; en cette qualité, ils doivent :

1° Exercer les fonctions de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale et pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité publique qui s'y rapportent ;

2° Administrer les biens de la commune, faire exécuter les mesures prescrites par le conseil municipal, surveiller les établissements communaux, faire tous actes conservatoires de leurs droits ;

3° Diriger les travaux communaux, souscrire les marchés, passer les baux des biens et les adjudications des travaux, dans les formes établies par les lois et règlements ;

4° Souscrire dans les mêmes formes les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptations de dons ou legs, d'acquisition et de transaction légalement autorisés ;

5° Représenter leur commune en justice, soit en demandant, soit en défendant.

6° Proposer le budget des recettes et dépenses ; ordonnancer les dépenses et gérer les recettes; surveiller la comptabilité des établissements de la commune :

7° Nommer à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination, suspendre et révoquer les titulaires de ces emplois;

8° Nommer les gardes champêtres et les pâtres communs, sauf l'approbation du conseil municipal; suspendre les premiers, révoquer les seconds, le droit de révoquer les gardes champêtres appartenant aux préfets exclusivement ;

9° Résoudre, avec l'assistance de deux conseillers, les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires des adjudications publiques, faites au nom et pour le compte de leur commune ;

10° Prendre des arrêtés, à l'effet d'ordonner les précautions locales sur les objets confiés par les lois à leur vigilance et à leur autorité, de publier de nouveau les lois et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation.

Ainsi que nous venons de le dire, les maires sont chargés de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs ; cette disposition est nouvelle et a été introduite dans la loi du 18 juillet 1837, article 10. » Pour en faire comprendre le but, nous citerons un exemple : les départements depuis longtemps sont ravagés par les désastres de l'incendie. Les maires, justement effrayés, prennent des arrêtés qui défendent de couvrir en chaume les habitations dans les villages. Les juges de paix entassent condamnation sur condamnation, et ordonnent, d'après la jurisprudence parfaitement logique de la cour de cassation, la démolition des constructions indûment élevées. Eh bien ! malgré les injonctions de la justice, les édi-

fices restent debout et les incendies continuent ; pas un maire n'a voulu prendre sous sa responsabilité l'exécution de ces jugements : vainement les procureurs généraux et les préfets les y ont invités. Serait-ce au ministère public à faire abattre la construction? Mais non, car la justice ne met à exécution que les condamnations pénales qui touchent à l'intérêt public, et ici la condamnation n'est pas pénale, mais à titre de réparation civile au profit de la commune que la construction vicieuse inquiète et compromet dans sa sûreté.

Il ne suffit donc pas que les maires prennent des arrêtés, il faut, après que la justice a prononcé, qu'ils aient le courage de les faire exécuter. Tel est le but du droit conféré aux maires dans la nouvelle loi d'attributions.

6° Enfin, *comme agents de transmission et de communication*, les maires doivent correspondre avec le sous-préfet de leur arrondissement.

En effet, c'est un principe général que toute autorité constituée ne doit et ne peut régulièrement correspondre qu'avec l'autorité qui lui est immédiatement supérieure. Partout donc où il y a un sous-préfet, ce fonctionnaire est le chef immédiat des maires de son arrondissement, et ceux-ci ne peuvent correspondre qu'avec lui; et là où il n'y a pas de sous-préfet, les maires ne peuvent correspondre qu'avec le fonctionnaire qui en remplit les devoirs.

Ainsi les maires doivent suivre l'ordre hiérarchique et ne jamais s'adresser qu'au sous-préfet de leur arrondissement, lors même que le préfet s'adresserait à eux directement, à moins que, dans ce cas, le préfet n'eût demandé une réponse directe.

Dans l'espoir d'améliorer ou d'activer une affaire, un maire se tromperait, s'il s'adressait au préfet, car, alors, celui-ci devrait laisser la demande sans réponse, ou la renvoyer préalablement au sous-préfet. (Arr. 17 pluviôse an v, art. 1, 2, 3.)

Il n'y a d'exception à cette règle qu'autant qu'un maire aurait à se plaindre du sous-préfet ou à réclamer contre un de ses actes.

Les maires de l'arrondissement du chef-lieu de département sont les seuls qui correspondent directement avec le préfet, non pas comme préfet, mais comme sous-préfet de cet arrondissement.

Nous terminerons ici ce que nous avions à dire sur les nombreux devoirs et les attributions diverses des maires et adjoints, la nomenclature seule en serait immense ; les articles 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 16 de la loi du 18 juillet 1837 définissent et résument ces attributions.

Le maire manifeste son autorité par des arrêtés. Parmi ces arrêtés, les uns ne devant recevoir qu'une application momentanée et souvent même individuelle, sont exécutoires par provision, sauf réformation ; les autres. constituant des règlements permanents et disposant d'une manière générale, ne sont exécutoires, à cause de leur importance, qu'après l'expiration d'un mois à partir du récépissé que doit délivrer le sous-préfet, de l'ampliation déposée entre ses mains.

L'article 11 de la loi du 18 juillet 1837 a modifié le principe qui, de tout temps, a donné aux maires le droit de prendre des arrêtés ; il a établi des conditions après l'exécution desquelles seulement ces arrêtés peuvent être exécutés, savoir : la communication au sous-préfet et au préfet. Cette disposition est sage et d'une bonne administration qui charge le sous-préfet d'apprécier l'opportunité d'une communication au préfet, afin de faire annuler ou suspendre l'exécution d'arrêtés que, parfois, désavoue la raison ou la loi.

Mais qu'est-ce qu'un arrêté portant règlement permanent ? C'est un arrêté qui s'applique à plusieurs communes et qui règle, par exemple, la tenue d'un marché, la police d'une foire, le mode d'approvisionnements, l'exercice des professions industrielles, etc., etc. C'est un arrêté qui agit au delà du territoire de la commune et qui réclame, en conséquence, l'intervention préalable du pouvoir administratif préposé à la défense et au règlement des intérêts collectifs. Les arrêtés de petite voirie rentrent encore dans la classe des arrêtés permanents.

Du reste, pour bien comprendre l'esprit et la portée des dispositions de cet article 11 de la loi du 18 juillet 1837, il est nécessaire de connaître une instruction du ministre de l'intérieur, en date du 1er juillet 1840 ; en voici un extrait :

« 1° En règle générale, les préfets ne doivent pas apposer sur les arrêtés des maires un visa approbatif que la loi n'exige pas d'eux ; d'abord, parce que la loi nouvelle ainsi que la législation antérieure ne leur attribuent qu'un droit de contrôle et de révision ; ensuite, parce que ce visa pourrait les gêner plus tard dans l'exercice du droit d'annulation dont ils sont investis. Toutefois, comme la loi ne s'y oppose pas non plus, les préfets peuvent, dans certaines circonstances, accorder cette approbation pour donner plus de force morale aux arrêtés des maires, en témoignant du concours et de l'adhésion de l'autorité supérieure ;

« 2° Les arrêtés des maires doivent tous, et sans aucune exception, être envoyés au sous-préfet aussitôt qu'ils sont rendus, et il leur en est donné récépissé. Ceux de ces arrêtés qui ne portent pas règlement permanent, n'étant soumis par la loi à aucun délai pour leur mise à exécution, sont exécutoires de plein droit, dès que le récépissé en a été donné ; mais aussi le préfet peut les annuler à quelque époque que ce soit, car cette attribution lui est conférée d'une manière générale, absolue et sans restriction de temps.

« Quant aux arrêtés permanents, c'est-à-dire ceux qui sont d'un intérêt général, ils ne sont pas, comme les autres, exécutoires de plein droit. Du moment que le récépissé de l'ampliation a été délivré, un mois est accordé à l'autorité supérieure pour examiner si l'arrêté, soumis à sa révision, est ou n'est pas conforme à la législation sur la matière, si les dispositions en sont bonnes et utiles, etc., etc., etc. ; pendant ce délai d'un mois, le maire ne peut, sans contrevenir à la loi, mettre son arrêté à exécution. Mais, si le préfet laisse écouler le délai d'un mois, sans avoir notifié au maire l'annulation ou la suspension de l'arrêté, cet acte devient alors exécutoire de plein droit.

« Toutefois, soit que l'approbation ait été donnée, soit qu'elle n'ait pas été donnée, le préfet n'en demeure pas moins investi du droit absolu que lui donne le troisième paragraphe de l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837, d'annuler l'arrêté ou d'en suspendre l'exécution, à quelque époque que ce soit et pendant quelque temps qu'il ait déjà été exécuté. Le préfet ne serait même pas empêché dans son droit d'annulation ou de suspension, par l'approbation qu'il aurait d'abord donnée à l'arrêté, car il n'a pu se dépouiller, par cette approbation, du droit absolu et permanent que lui donne la loi. Seulement, les faits accomplis sous l'empire de l'arrêté, pendant qu'il avait une existence légale, ne sont pas atteints par l'annulation ou la suspension de cet acte ;

« 3° L'annulation doit frapper l'acte dans son ensemble, car la loi, en donnant au préfet le droit d'annuler ou de suspendre, ne donne pas celui de modifier ;

« 4° Il ne peut y avoir aucun obstacle à ce que le préfet autorise l'exécution immédiate d'un arrêté municipal portant règlement permanent, en l'approuvant avant le délai d'un mois de la remise de l'ampliation. En effet, ce délai n'a pas été établi dans l'intérêt des tiers, mais bien dans un intérêt public ; or, l'autorité supérieure peut, dans ce même intérêt public, renoncer à se prévaloir de ce délai. D'ailleurs, si cette faculté n'existait pas, si, dans certaines circonstances graves et urgentes, il fallait nécessairement attendre un mois avant de pouvoir mettre un arrêté à exécution, il pourrait y avoir dommage public, et telle n'a pu être l'intention du législateur;

« 5° Enfin, en thèse générale, les préfets ne peuvent se substituer aux maires, en prenant des arrêtés sur les matières qui rentrent dans les attributions de l'autorité municipale, car il est incontestable que la loi du 18 juillet 1837 a laissé entre les mains des maires les pouvoirs propres dont les lois des 14 décembre 1789 et 19 juillet 1791 les avaient investis. Mais, si l'autorité municipale reste inactive, malgré la réquisition de l'autorité supérieure, celle-ci peut et doit agir comme lui en donne le

droit l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837. L'arrêté que le préfet peut alors prendre, dans ces limites, pour assurer l'exécution d'une disposition de loi, sera parfaitement légal et obligatoire pour les citoyens, il le sera tout autant que s'il avait été pris par l'autorité municipale que le préfet est destiné à remplacer dans cette occurrence. »

Les arrêtés des maires doivent être publiés, lorsqu'ils concernent la généralité des citoyens; ils doivent être notifiés aux parties intéressées, lorsqu'ils sont individuels.

Tout citoyen qui se rend coupable d'infraction aux arrêtés légalement pris encourt une peine; cette peine est prononcée, suivant les cas, soit par les tribunaux de simple police, soit par les tribunaux de police correctionnelle. Il est bien entendu que la peine ne peut résulter que de la loi; les maires n'ont pas le droit d'en établir.

Le juge devant lequel l'action est portée n'est point appelé à peser les motifs de l'arrêté : il doit se borner à rechercher le fait; autrement il gênerait l'action administrative : le fait prouvé, il applique la peine.

Gardons-nous, toutefois, de considérer les tribunaux comme des instruments aveugles : l'obligation qui leur est imposée ne s'étend pas aux actes pour lesquels les administrateurs sont incompétents; le pouvoir de l'administration ne peut franchir les limites que la loi a tracées.

En cas d'obscurité d'un arrêté municipal, l'interprétation appartient à l'autorité qui l'a rendu : en conséquence, le tribunal doit, avant de statuer, attendre que cette interprétation ait eu lieu.

Les maires peuvent être poursuivis, lorsqu'ils ont commis des crimes ou des délits dans l'exercice de leurs fonctions : toutefois, lorsqu'ils ont agi comme délégués du gouvernement, le poursuivant doit obtenir l'autorisation préalable du conseil d'Etat. S'ils ont agi comme juges ou comme officiers de l'état civil, ou comme représentants de la commune, cette autorisation préalable n'est pas nécessaire.

A consulter : Gand. et Boil., Bos., Leb. et Pui., Lem., de Mag. et Del., Corm.

CHAPITRE IX.

DU CONSEIL MUNICIPAL.

LÉGISLATION.

Ancienne législation

Loi des 14. 18 décembre 1789.
— du 22 mai 1791.
Constitution de l'an III.
Lois des 22. 28 frimaire an VIII.
Loi du 28 pluviôse an VIII.
Arrêté du 25 vendémiaire an IX.
Décret du 27 messidor an IX.
Loi du 11 floréal an X.
Arrêté du 4 thermidor an X.
Sénatus-consulte du 16 thermidor an X.
Décret du 9 brumaire an XIII.
— du 4 juin 1806.
Loi du 8 décembre 1814.
Ordonnances de 1814 et 1815.
Ordonnance du 23 février 1816.
Loi du 28 avril 1816.

Nouvelle législation.

Loi du 21 mars 1831.
Circulaire ministérielle du 10 mai 1831.
Circul. ministérielle du 17 septembre 1834.
Loi du 18 juillet 1837.

Les communes ont un territoire, des biens, une administration, un pouvoir exécutif, un corps délibérant.

Elles sont administrées par des corps municipaux : ces corps se composent du conseil municipal, du maire et des adjoints.

Le conseil municipal délibère, le maire agit.

Un conseil municipal est donc établi dans chaque commune pour éclairer l'autorité dans sa marche sur les matières les plus importantes de son administration ; et, dans les cas rares, à la vérité, d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints, un membre du conseil municipal peut se trouver momentanément chargé d'en exercer les fonctions. (Art. 5, L. 21 mars 1831.)

Les conseillers municipaux prennent rang entre eux, selon le nombre réel des suffrages qu'ils ont obtenus à l'élection en vertu de laquelle ils siégent dans le conseil. Si le conseiller appelé à remplacer le maire, dans l'ordre du tableau, était dans un des cas d'incompatibilité prévus par l'article 6 de la loi du

21 mars 1831, on devrait appeler à sa place le conseiller venant immédiatement après lui.

Lorsqu'un conseiller municipal refuse sans motifs légitimes de remplir dans ce cas temporairement les fonctions de maire, l'administration supérieure a le droit de repousser ses excuses, et après lui avoir fait connaître cette décision et l'avoir invité de nouveau à remplacer le maire, s'il persiste dans son refus, elle peut le déclarer démissionnaire. (Circ. min. 22 mars 1832.)

Les communes, ayant des intérêts qui leur sont propres et une vie qui leur est particulière, il était juste et nécessaire, pour la défense de leurs droits, de les laisser puiser en elles-mêmes le pouvoir municipal qui doit les régir et les administrer. Ainsi, il faut reconnaitre en principe que la représentation communale est essentiellement élective. Mais, en respectant ce principe, il appartenait au législateur de fixer le nombre d'individus dont chaque municipalité devait être composée, ainsi que de régler les conditions auxquelles devait être attaché le droit d'élire et d'être élu.

Nous allons examiner les prescriptions de la loi sur ces divers objets ; puis, nous parlerons des délibérations et des attributions des conseils municipaux.

Organisation.

Chaque commune a un conseil municipal composé, y compris le maire et les adjoints :

De 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous ;
De 12 dans celles de 500 à 1,500,
De 16 dans celles de 1,500 à 2,500,
De 21 dans celles de 2,500 à 3,500,
De 25 dans celles de 3,500 à 10,000,
De 27 dans celles de 10,000 à 30,000,
De 36 dans celles de 30,000 et au-dessus. (Art. 9, L. 21 mars 1831.)

Dans les communes où il y aura plus de trois adjoints et dans celles où il aura été nommé un ou plusieurs adjoints spéciaux et supplémentaires, le conseil municipal sera augmenté d'un nombre de membres égal à celui de ces adjoints. (Art. 9, L. 21 mars 1831.)

Les conseillers municipaux sont élus par l'assemblée des électeurs communaux. (Art. 10, *ibid.*) Sont appelés à cette assemblée :

Les citoyens les plus imposés aux rôles des contributions directes *de la commune*, âgés de vingt et un ans accomplis. (Art. 11, *ibid.*) Leur nombre varie suivant la population de la commune : cette variation est déterminée dans le même article 11 de la loi qui donne aussi la nomenclature des électeurs qui, ne payant pas le cens contributif exigé, doivent cependant, en raison de leur mérite et de leur capacité, participer aux droits électoraux. C'est un dédommagement que la loi a voulu leur donner de ce que la fortune a été ingrate envers eux. Toutefois, s'il y en avait parmi eux qui fussent en même temps inscrits sur la liste des plus imposés, ils devraient voter en cette dernière qualité.

Au 1er janvier de chaque année, le maire, assisté du percepteur et des commissaires répartiteurs, dressera les listes électorales; elles seront publiées et affichées le 8 du même mois et closes définitivement le 31 mars suivant. (Art. 32, 33, 38, 40 et 41, *ibid.*)

Ces listes comprennent trois classes bien distinctes d'électeurs :

1° Les électeurs censitaires; 2° les électeurs supplémentaires; 3° les électeurs adjoints.

Les électeurs censitaires, domiciliés ou forains, sont les plus imposés aux rôles des contributions directes de la commune, jusqu'à concurrence du nombre déterminé par l'article 11 suscité, qu'ils soient domiciliés ou non. Mais nul ne peut se prévaloir de contributions payées au dehors.

Les électeurs supplémentaires se composent des plus impo-

sés au-dessous des électeurs censitaires, dans l'ordre décroissant. Ce sont eux qui, dans le cours des trois mois pendant lesquels a lieu la révision des listes communales, sont destinés à compléter le nombre voulu des électeurs censitaires, quand ce nombre est devenu insuffisant par suite de décès, de radiations ou par toute autre cause.

Les électeurs adjoints, sont ceux dont le mérite et la position forment le titre aux droits électoraux, et qui sont indiqués dans le deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi du 21 mars 1831. La liste de ces électeurs est dressée par le maire *seul* et sans l'assistance des répartiteurs, dans la huitaine qui précède la publication de la liste communale. Les électeurs adjoints doivent être âgés de vingt-un ans et jouir des droits civils et civiques; à la différence des électeurs censitaires, ils sont tenus d'avoir leur domicile réel dans la commune. (Circ. min. 10 mai 1831.)

Toutes ces listes ainsi dressées sont affichées et communiquées à tout requérant au secrétariat de la mairie. (Art. 33, L. 21 mars 1831.)

Les dispositions relatives à l'attribution des contributions, contenues dans les lois concernant l'élection des députés, sont applicables aux élections municipales (art. 41, *ibid.*). Les articles 4, 6, 7, 8 et 9 de la loi du 19 avril 1831 ne doivent cependant profiter aux électeurs communaux qu'en ce qui concerne les contributions payées dans la commune. Les redevances des mines ne sont pas portées sur les rôles de la commune et ne peuvent être comptées dans le cens communal, non plus que le diplôme universitaire. (Circ. min. 10 mai 1831.)

Les difficultés relatives soit à l'attribution des contributions, soit à la jouissance des droits civiques ou civils, et au domicile réel ou politique, seront portées devant le tribunal civil de l'arrondissement, qui statuera en dernier ressort, suivant les formes établies par l'article 18 de la loi du 2 juillet 1828 et l'article 33 de la loi du 19 avril 1831. (Art. 42, *ibid.*)

Pendant un mois, à dater de la publication et de l'affiche des

listes, c'est-à-dire du 8 janvier au 8 février *inclusivement* (1), tout individu omis peut réclamer son inscription et tout électeur, inscrit sur la liste, peut réclamer la radiation de tout individu qu'il croirait indûment porté (art. 34, *ibid.*) ; mais cette action des tiers est restreinte aux seules radiations : ainsi ils ne sauraient réclamer une inscription. Toutefois, les demandes en inscription ou en rectification du cens des citoyens peuvent être présentées par des personnes agissant comme mandataires et au nom de ces citoyens. La preuve du mandat peut résulter tant de la présentation des pièces à l'appui desdites réclamations, que de l'ensemble des circonstances. Alors ce serait à tort que le maire, puis le préfet en conseil de préfecture, refuseraient de faire droit auxdites demandes. (Cons. d'Ét. 20 février 1855.)

Toutes les réclamations sont jugées dans la huitaine, par le maire qui, préalablement, doit prendre l'avis d'une commission de trois membres du conseil nommés à cet effet au scrutin. Les décisions du maire doivent être motivées et faire mention que la commission municipale a été entendue. (Art. 35, L. du 21 mars 1831.)

Les notifications seront faites à la résidence des parties domiciliées dans la commune, et, s'il s'agit d'un contribuable qui n'a pas de domicile dans la commune, chez son fermier, locataire ou correspondant habituel. En cas de demandes en radiation les décisions seront notifiées à l'électeur qui a demandé la radiation, et à celui qui sera maintenu ou rayé. (Circ. min. 10 mai 1831.)

Un mois après la première publication, c'est-à-dire après le 8 février, le maire ne peut plus recevoir de réclamations ; elles doivent être alors adressées au préfet en conseil de préfecture.

Dans les 38 jours pendant lesquels le maire, assisté de la commission municipale, a le droit de statuer en première instance, c'est-à-dire du 9 janvier au 15 février, inclusivement, il

(1) Le jour de la publication de la liste électorale ne compte pas dans le délai accordé pour réclamer contre son contenu. (Ord. cons. d'État 15 sept. 1843.)

peut rayer d'office, par arrêtés motivés, les électeurs qui, dans cet intervalle, sont décédés ou ont perdu les droits civils ou politiques, vendu les biens, quitté les fonctions ou l'industrie qui leur donnaient la capacité électorale. Mais, avant de statuer, le maire doit faire connaître aux électeurs, dont il croit devoir provoquer la radiation, les motifs de cette démarche. Sa décision doit être notifiée comme dans le cas de l'intervention d'un tiers. (Circ. 10 mai 1831.)

A l'égard des citoyens qui, dans le même intervalle de 38 jours, acquerront la capacité électorale, ils doivent eux-mêmes réclamer leur inscription. (Circ. min. 10 mai 1831.)

Après ce premier travail, et suivant les radiations, le maire complète la liste des électeurs communaux à l'aide des listes supplémentaires.

Toute partie qui se croirait fondée à contester une décision rendue par le maire, peut en appeler, dans le délai de quinze jours, devant le préfet qui, dans le délai d'un mois, prononcera en conseil de préfecture et notifiera sa décision. (Art. 36).

Le maire, sur la notification de la décision intervenue, fera sur la liste la rectification prescrite. (Art. 37, L. 21 mars 1831.)

Le délai de quinze jours, pour exercer son recours, commence à courir à partir du jour de l'affiche du tableau de rectification.

L'inscription d'un individu sur les listes électorales ne peut être attaquée postérieurement aux élections; alors, en effet, les délais de rigueur sont prescrits. (Cons. d'Ét. 10 juillet 1832.) D'autres décisions du conseil d'État statuent dans le même sens que, quelle que soit la gravité des irrégularités des listes électorales, on n'est plus recevable à les attaquer lorsque les réclamations n'ont pas été introduites dans les délais légaux. (Cons. d'Ét. 10 juin 1835; 25 octobre 1833.)

L'autorité administrative ne doit en aucune manière s'occuper des questions relatives aux difficultés qui, suivant l'article 42 de la loi du 21 mars 1831, sont de la compétence des tribunaux judiciaires; à chacun ses attributions. (C. cass. 17 septembre 1831; 9 juillet 1832.)

Les règles ci-dessus énoncées sur la compétence du maire et en appel du préfet, sont immuables, de sorte que le conseil d'État ne peut statuer sur les questions relatives à la confection des listes, qu'autant qu'il s'agirait d'apprécier un recours contre un arrêté du préfet. (Cons. d'Ét. 21 juin 1833.)

Enfin, le 31 mars, la liste est close définitivement par le maire et la commission municipale. Elle ne peut plus éprouver de changements dans le cours de l'année, sauf ceux qui résulteraient des jugements des tribunaux civils non encore rendus à l'époque de cette clôture, sauf encore pour cause de décès ou de perte des droits civils.

Les membres du conseil municipal sont tous choisis sur la liste des électeurs communaux, parmi ceux qui réunissent les conditions requises, et qui ont 25 ans accomplis le jour de l'élection. N'est pas éligible, le citoyen qui n'est pas inscrit sur la liste générale des électeurs, quoiqu'il réunisse d'ailleurs les autres conditions d'éligibilité prescrites par la loi. (Arr. du cons. d'Ét. 30 mai 1834, art. 15 et 17; L. 21 mars 1831.)

Les deux tiers au moins des conseillers municipaux doivent être pris parmi les électeurs censitaires; et les trois quarts parmi les électeurs domiciliés dans la commune (art. 16 et 15, *ibid.*) Nul ne peut être membre de deux conseils municipaux (art. 18, *ibid.*) Les incompatibilités provenant de fonctions publiques, de parenté ou d'alliance, etc., etc., sont déterminées dans les articles 18, 19, 20 et 21 de la loi du 21 mars 1831.

Un conseiller municipal ne doit pas être révoqué de ses fonctions, par cela seul qu'il a perdu sa qualité d'électeur, car la loi n'a pas rangé la radiation de la liste des électeurs, postérieurement à l'élection, au nombre des cas qui donnent lieu à la révocation. (Arr. du cons. d'Ét. 30 novembre 1832.)

Les conseillers municipaux sont élus pour six ans et toujours rééligibles; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. (Art. 17, L. 21 mars 1831.) Avant de pouvoir exercer légalement leurs fonctions, ils doivent prêter serment entre les mains

du maire qui en envoie le procès-verbal au sous-préfet de son arrondissement. (Arr. 19 floréal an 8, art. 13.)

L'article 22 de la loi du 21 mars 1831 prescrit de compléter les conseils municipaux, lorsqu'ils sont réduits au trois quarts de leurs membres, dans l'intervalle des élections triennales; mais il ne défend pas de pourvoir aux vacances, tant que les conseillers sont au-dessus de ce nombre. Aussi, le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 10 septembre 1834, déclare que les préfets ont la faculté de convoquer les électeurs municipaux, avant que le nombre des places vacantes dans le conseil l'ait réduit aux trois quarts de ses membres. — Dans une circulaire postérieure du 22 avril 1837, en reconnaissant que les termes de cet article 22 ne s'opposent point d'une manière absolue à ce que l'on complète un conseil municipal qui conserve encore plus des trois quarts de ses membres, le même ministre a déduit les règles suivantes :

« 1° Si des places deviennent vacantes par annulation d'élections, il y a nécessité de convoquer les électeurs dans la quinzaine, en vertu de l'article 52 de la loi du 21 mars 1831;

« 2° S'il y a des places vacantes par annulation, et d'autres par décès ou démission, il faut pourvoir, en même temps, aux unes et aux autres par une convocation faite conformément à l'article 52 sus-relaté;

« 3° Si, avant l'installation du conseil renouvelé et même après cette installation (le préfet est juge de l'opportunité), il y vaque des places par décès ou démission, et si ces vacances n'atteignent pas le quart de la totalité des conseillers, le conseil *peut* être complété; mais ce complément n'est pas obligatoire;

« 4° Enfin, si ces vacances atteignent ou dépassent la limite du quart, le conseil doit nécessairement être complété. »

La dissolution des conseils municipaux peut être prononcée par le roi; le préfet lui-même peut les suspendre, en attendant qu'il ait été statué par le roi. (Art. 27 et 30, L. 21 mars 1831.) L'ordonnance de dissolution indique l'époque de la réélection

qui doit avoir lieu dans les trois mois qui suivent la dissolution : cette obligation est rigoureuse. (Art. 27, L. 21 mars 1831.)

Le préfet peut encore prononcer l'exclusion individuelle des membres du conseil : 1° dans le cas de suspension ou de perte de leurs droits civiques ; 2° dans le cas où ils ont manqué à trois convocations consécutives, sans excuses légitimes. (Articles 19-26, *ibid.*) Ici, par convocations consécutives, on ne doit pas entendre les séances consécutives d'une même session, mais trois sessions consécutives, soit ordinaires, soit extraordinaires. (Circ. du min. de l'int. 10 septembre 1834.)

Revenons maintenant aux opérations électorales.

L'assemblée des électeurs communaux est convoquée par le préfet. (Art. 43, *ibid.*)

La loi est muette sur le mode de convocation ; mais le bon sens indique qu'on devra recourir aux moyens de publicité les plus simples, et les plus en harmonie avec le degré d'instruction des localités.

Il n'est pas nécessaire que cette convocation soit faite à domicile ou par lettres, même à l'égard des électeurs forains. (Cons. d'Et. 24 octobre 1832.)

Ainsi, lorsqu'il résulte des documents produits que les électeurs ont été avertis plusieurs jours à l'avance, il est dès lors certain que la convocation a été suffisamment indiquée. (Cons. d'Et. 16 août et 24 octobre 1832.)

Pour les opérations électorales et pour l'installation des conseillers municipaux, il existe une circulaire du ministre de l'intérieur portant des instructions dignes de toute l'attention des administrateurs. Nous les engageons donc à consulter cette circulaire, qui se trouve insérée dans le *Répertoire administratif*, tome 7, page 198.

Dans les communes qui ont 2,500 âmes et plus, les électeurs sont divisés en sections. Ce fractionnement par sections fait l'objet des articles 44, 45 et 46 de la loi du 21 mars 1831.

Dans les communes qui ont moins de 2,500 âmes, les électeurs se réunissent en une seule assemblée. Toutefois, sur la

proposition du conseil général du département, et le conseil municipal entendu, les électeurs peuvent être divisés en section par un arrêté du préfet. Le même arrêté fixera le nombre et la limite des sections, et le nombre des conseillers qui devront être nommés par chacune d'elles.

La présidence de l'assemblée appartient au maire, aux adjoints ou aux conseillers municipaux, suivant leur ordre d'inscription au tableau. (Art. 44, *ibid.*)

Le président d'une section qui a voté comme électeur dans la section où il a son domicile ne peut pas voter dans la section qu'il préside. (Ord. 28 mai 1835.)

Le fonctionnaire municipal qui présidera l'assemblée, prendra place au bureau, et donnera lecture des articles 9, 10, 15, 16, 17, 18, 20, 43 à 52 de la loi du 21 mars 1831.

Ensuite, il appelle au bureau, pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents, pourvu qu'ils sachent lire et écrire (Article 44, L. 21 mars 1831.)

Le degré de parenté ou d'alliance des scrutateurs ne fait point obstacle à ce qu'ils siégent simultanément au bureau. (Cons. d'Et., 24 août 1832; 28 novembre 1834.) Quel que soit le degré de parenté, la participation d'un scrutateur à une décision qui intéresse un de ses parents n'entraîne pas nullité. (Cons. d'Et. 28 novembre 1831.)

Le bureau étant constitué, le président et les scrutateurs nomment de suite le secrétaire qu'ils choisissent parmi les membres de l'assemblée. (Art. 44, *ibid.*)

Il est à remarquer que la nomination du secrétaire n'est faite qu'après la constitution du bureau, en sorte qu'il n'est pas considéré en faire partie. Aussi, dans les délibérations, il n'a que voix consultative, ainsi que l'ont réglé, pour les élections des députés, les articles 42 et 44 de la loi du 19 avril 1831. (Cons. d'Et. 24 août 1832.)

Le secrétaire doit aussitôt ouvrir le procès-verbal; il doit y mentionner toutes les formalités essentielles de l'élection. Ainsi,

cette élection serait nulle, s'il ne constate pas l'ouverture du scrutin pendant trois heures au moins, ou la prestation du serment des électeurs. (Cons. d'Et. 8 février 1833.)

Dans le silence de la loi du 21 mars 1831, sur les formalités à observer dans l'intérieur des colléges électoraux, il y a lieu de recourir à la loi du 19 avril 1831, relative aux élections législatives.

La présence de tiers non électeurs au sein de l'assemblée électorale n'invalide pas les opérations, lorsque cette présence a été réclamée pour le maintien de l'ordre, ou bien pour assister le maire et pour donner à ce fonctionnaire les instructions nécessaires pour l'exécution des opérations électorales. (Cons. d'Et. 24 août 1832; 28 novembre 1834, et 8 février 1833.)

Le président fait observer aux électeurs que leurs suffrages ne peuvent se porter que sur des citoyens inscrits sur la liste des électeurs de la commune et âgés de vingt-cinq ans accomplis (art. 17, L. 21 mars 1831), en ne dépassant pas, toutefois, les limites posées par les articles 15 et 16, qui exigent, 1° que les trois quarts au moins des conseillers soient domiciliés dans la commune; 2° que les deux tiers au moins soient au nombre des électeurs les plus imposés ou censitaires. Ainsi, on ne peut élire que le quart des conseillers parmi les électeurs non-domiciliés, et que le tiers parmi les électeurs adjoints.

Le président fait connaître aux électeurs le nombre de conseillers qu'ils doivent élire. Ce nombre sera indiqué dans l'arrêté de convocation.

Le président appelle également l'attention des électeurs sur les incompatibilités prononcées par l'article 18 de la loi du 21 mars 1831, et il termine en disant qu'un électeur peut bien voter dans deux ou plusieurs communes, mais que nul ne peut être membre de deux conseils municipaux.

Si la commune a plus de 500 âmes, le président fait aussi observer que les parents et alliés au degré de père, de fils, ou frère, ne peuvent être à la fois membres du même conseil municipal. (Art. 20, *ibid.*)

Ces formalités préliminaires étant accomplies, le président déclare le scrutin ouvert, en annonçant qu'il durera trois heures au moins (art. 49); ce terme fixé par la loi ne saurait être abrégé, lors même qu'il serait constant que tous les électeurs ont voté.

Trois membres du bureau, au moins, doivent toujours rester présents pendant le cours des opérations. (Art. 49, L. 21 mars 1831; circ. min. 1831.) Le secrétaire compte dans ce nombre. (Arr. cons. d'Et. 15 juillet 1835.)

Avant de voter, chaque électeur prête le serment prescrit par la loi du 31 août 1830. Ce serment doit être prêté purement et simplement, sans aucune restriction ni réserve. (Cons. d'Et. 21 juin 1834.)

Quelques moments avant l'expiration des trois heures fixées par la loi, le président fait faire l'appel général des électeurs, et, ensuite, le réappel de ceux qui n'ont pas voté; puis il déclare que le scrutin est clos.

Le président fait alors constater le nombre des votants au moyen de la feuille d'inscription et il ordonne le dépouillement du scrutin.

Comme le scrutin a eu lieu par bulletins de liste, c'est à-dire que chaque votant a dû écrire sur son bulletin autant de noms que l'assemblée a à élire de conseillers, le bureau doit rayer de tout bulletin les derniers noms inscrits au delà de ceux qui devaient y être contenus.

La majorité absolue des votes exprimés est nécessaire, au premier tour de scrutin, pour qu'il y ait nomination de conseillers municipaux. La majorité relative suffit au second tour (art. 49, L. 21 mars 1831). Les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour, pourvu que chaque scrutin reste ouvert pendant trois heures au moins (art. 49, *ibid*). La loi ne détermine aucun délai de rigueur pour le deuxième tour de scrutin, aussi il peut être remis à un jour déterminé, sans que cet ajournement puisse invalider les opérations. (Arr. cons. d'Et. 8 octobre 1835.)

Ceux des électeurs qui obtiennent la majorité des suffrages voulue par la loi, sont proclamés conseillers municipaux, même ceux qui sont atteints par les empêchements ou incompatibilités établis aux articles 15, 16, 17, 18 et 20 de la loi du 21 mars 1831. En effet, le bureau, aux termes de l'article 50 même loi, n'a le droit de juger provisoirement que les difficultés qui s'élèvent sur les opérations confiées aux électeurs; il ne doit pas s'occuper de l'éligibilité des candidats. Or, comme une juridiction spéciale a été établie pour résoudre les questions d'incapacité, d'incompatibilité, etc., etc., l'annulation des élections pour ces causes, ne peut être prononcée que par le conseil de préfecture ou par le tribunal de première instance. (Arr. cons. d'Et. 26 février et 23 avril 1832).

En cas d'incompatibilité par suite de parenté ou d'alliance entre deux citoyens nommés conseillers municipaux dans la même commune, il est de jurisprudence aujourd'hui que la préférence doit être déterminée par l'antériorité des élections, et non par le nombre des suffrages obtenus par chacun des deux membres (cons. d'Et. 25 février et 23 avril 1832). L'opinion contraire nous eût paru plus en harmonie avec le système électif.

Il peut arriver que le nombre des candidats, qui obtiennent la majorité des suffrages, excède le nombre des conseillers que l'assemblée a à élire; dans ce cas, la pluralité des suffrages détermine la préférence, et, en cas d'égalité de suffrages, le candidat plus âgé doit l'emporter.

Après que les opérations sont terminées, les bulletins, autres que ceux qu'il y aurait lieu de joindre au procès-verbal, sont brûlés en présence de l'assemblée (art. 52, L. 19 avril 1831); le procès-verbal, rédigé en double expédition, est clos et signé sans désemparer : le président en fait donner lecture; il prévient l'assemblée que, selon l'art. 52, de la loi du 21 mars 1831, les membres qui croiront devoir arguer de nullité les opérations, ont cinq jours après l'élection pour déposer leurs réclamations à la mairie, et que ces cinq jours comptent à partir de la fin des opérations de l'assemblée.

Après l'expiration des cinq jours qui suivront la clôture des opérations de la section qui a voté la dernière, le maire adresse au sous-préfet, pour être transmis au préfet :

1° Une expédition du procès-verbal de chaque section ;

2° Un exemplaire de la liste générale des électeurs ;

3° La feuille d'inscription des votants de chaque section ;

4° Les bulletins qui ont donné lieu à des difficultés ;

5° Les réclamations contre les opérations de l'assemblée, tant celles mentionnées aux procès-verbaux, que celles qui lui ont été remises pendant les cinq jours qui ont suivi les opérations. Si aucune réclamation n'a été présentée, le maire le constatera par un certificat.

Si le préfet estime que les formes et conditions légalement prescrites n'ont pas été remplies, il doit déférer le jugement de la nullité au conseil de préfecture dans le délai de quinze jours à dater de la réception du procès-verbal. Le conseil de préfecture doit prononcer dans le délai d'un mois. (L. 21 mars 1831, art. 51, § 2). (Cons. d'Et. 2 novembre 1832.)

Ces délais sont de rigueur ; quand ils sont expirés, toute réclamation est tardive.

Si la réclamation est fondée sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, la question sera portée devant le tribunal d'arrondissement (art. 52, § 2, L. 21 mars 1831).

Lorsque le préfet défère au conseil de préfecture ou au tribunal civil une question de nullité concernant une élection municipale, il doit notifier ce recours au maire de la commune, pour qu'il soit instruit qu'une réclamation a été formée et qu'il y aura lieu de surseoir à l'installation des conseillers élus.

S'il n'y a pas eu de réclamations portées devant le conseil de préfecture, ou si ce conseil a négligé de prononcer dans les délais de la loi, l'installation des conseillers élus a lieu de plein droit. — Dans le cas où l'annulation est prononcée, l'assemblée des électeurs doit être convoquée dans le délai de quinze jours à partir de cette annulation. — L'ancien conseil reste en

fonctions jusqu'à l'installation du nouveau. (L. 21 mars 1831, art. 52, § 3, 4, 5.)

La loi de mars 1831, ne contenant aucune dérogation au principe général des juridictions, toutes les décisions des conseils de préfecture sont sujettes au recours devant le conseil d'Etat. — Les recours en matière électorale doivent avoir lieu sans frais, par dérogation au décret du 23 juillet 1806, qui exige le ministère d'un avocat aux conseils. (Cons. d'Et. 22 juillet 1835.)

La séance d'installation des conseillers municipaux est présidée par le maire; elle se borne en général à lire la lettre d'autorisation, émanée du préfet, ainsi que le procès-verbal de l'élection des conseillers, et à recevoir le serment de chacun d'eux, dans les formes déterminées par la loi du 31 août 1830.

L'article 50 de la loi du 21 mars 1831 porte que le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Ainsi, comme les délibérations du bureau ne sont que provisoires et toujours soumises à la juridiction supérieure, il serait utile d'insérer dans le procès-verbal ces décisions provisoires; néanmoins, ce défaut d'insertion n'entraine point la nullité des opérations électorales. (Cons. d'Et. 24 août 1832; 21 juin 1833.)

Mais, le bureau doit conserver les éléments sur lesquels il a basé sa décision, afin de ne pas ôter aux électeurs qui viendraient à se pourvoir contre cette décision les moyens d'en constater les bases.

S'il résulte, par exemple, du procès-verbal que, dans le cours des opérations, divers bulletins ont été annulés par le bureau, comme ne désignant pas clairement le citoyen auquel ils devaient s'appliquer; si ces bulletins n'ont été ni décrits dans le procès-verbal d'élection, ni annexés à ce procès-verbal, le bureau, par cette omission, rendrait impossible tout recours contre les annulations qu'il a prononcées, et, dans cet état, il y aurait lieu d'annuler l'élection contestée et d'ordonner une nouvelle opération. (Cons. d'Et. 7 août 1835.)

Des individus qui ne sont pas membres de l'assemblée des électeurs municipaux d'une commune ne sont pas recevables à demander, devant le conseil d'Etat, la réformation d'un arrêté du conseil de préfecture, qui a statué sur les élections municipales de cette commune, alors même qu'il s'agit de l'annulation de leur propre élection. Mais, d'un autre côté, le conseil de préfecture, en annulant une élection, parce que l'élu n'était pas électeur de la commune, ne peut pas proclamer, à la place de celui-ci, un candidat qui n'avait même pas réuni, au jour de l'élection, la majorité relative des suffrages. (Arr. 10 janvier 1839.)

Pour la solution des difficultés qui naissent constamment des opérations électorales, nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer aux auteurs qui ont traité la matière avec soin et lucidité. (*Voyez*, en conséquence, Leb. et Pui., page 194 et suiv.; Bos., tome 1er, liv. 2, pages 51 et suiv.; Corm., pages 146 et 191; ainsi que le Com., L., Elect.)

Délibérations.

Le conseil municipal se réunit quatre fois par an, savoir : au commencement des mois de février, mai, août et novembre. Chaque session peut durer dix jours. (Art. 23, L. 21 mars 1831.)

Indépendamment de ces quatre sessions ordinaires, pour lesquelles les maires n'ont pas besoin d'attendre l'initiative ou l'autorisation de l'autorité supérieure, toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent, le préfet ou le sous-préfet prescrit une convocation extraordinaire du conseil municipal, ou l'autorise sur la demande du maire. Dans toutes réunions extraordinaires, le conseil ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement assemblé, autrement ses délibérations seraient nulles.

Dans les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions.

Le tiers des membres du conseil peut aussi demander direc-

tement au préfet une convocation extraordinaire pour un objet spécial et déterminé ; le préfet ne peut la refuser que par un arrêté motivé qui sera notifié aux réclamants, et dont ils pourront appeler au roi. (Art. 24, L. 21 mars 1831.)

Toute délibération prise par un conseil municipal hors de sa réunion légale est nulle de droit. L'illégalité doit être déclarée par le préfet en conseil de préfecture. (Art. 29, *ibid.*)

Les conseillers municipaux doivent toujours être convoqués par lettres remises à leur domicile. S'il arrive que le maire, après deux convocations successives faites à huit jours d'intervalle et dûment constatées, n'ait pu réunir la majorité des membres du conseil, les membres qui se présentent à la troisième convocation peuvent délibérer valablement, quelque faible que soit leur nombre. (Art. 26, L. 18 juillet 1837.)

Hors ce cas, le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres *en exercice* assiste au conseil. (Art. 25, L. 21 mars 1831.)

Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques. Leurs débats ne peuvent être publiés officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure. (Art. 29, L. 18 juillet 1837.)

Il est voté, au scrutin secret, toutes les fois que trois des membres présents le réclament. (Art. 29, L. 18 juillet 1837.)

Le conseil municipal est présidé par le maire, et, à son défaut, par l'un des adjoints. (Art. 24, L. 21 mars 1831.) Mais de ce droit de présidence attribué au maire pendant les sessions ordinaires ou extraordinaires du conseil municipal, il ne faudrait pas conclure que ce magistrat devrait également être le président des commissions particulières nommées au scrutin par le conseil municipal, à l'effet d'examiner telle ou telle affaire.

En effet, il y a une grande différence entre un conseil municipal en session, et une commission choisie, il est vrai, par le conseil, mais qui n'est revêtue d'aucun caractère légal. Celle-ci a mission de se livrer à des recherches et de préparer un tra-

vail, mais elle ne peut prendre aucune délibération, ni engager en aucune façon le conseil. On ne voit pas, dès lors, pourquoi le maire tiendrait de son titre la présidence d'une réunion qui n'a rien d'officiel.

Néanmoins, suivant les termes des circulaires du ministre de l'intérieur en date du 17 juillet 1838, le maire étant chargé de la direction de toutes les affaires de la commune, et ses connaissances sur les détails d'administration pouvant être utiles à tous les travaux préparés par le conseil, il est convenable qu'il assiste aux séances des diverses commissions et prenne part à la discussion.

Conformément à la circulaire susrelatée du 17 juillet 1838, il ne doit point y avoir de commission permanente dans les conseils municipaux. Cette formation de commissions permanentes est contraire à l'esprit de la loi; elle tend à placer l'administration entre les mains des conseils municipaux, tandis que, selon la loi du 18 juillet 1837, qui a maintenu à cet égard le principe établi en 1800, et constamment en vigueur depuis cette époque, l'administration (art. 14) appartient exclusivement au maire avec pouvoir de délégation. Les commissions permanentes ne pourraient qu'entraver l'autorité du maire.

Lorsqu'il s'agit de délibérer sur les comptes de l'administration, la présidence du conseil municipal appartient à l'un des membres du conseil désigné au scrutin. (Art. 25, L. 18 juillet 1837.)

Les fonctions de secrétaire sont remplies par un des membres du conseil nommé au scrutin et à la majorité à l'ouverture de chaque session. (Art. 24, L. 21 mars 1831.)

A la première séance de chaque session, le président expose la nature des travaux de la session.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue : la voix du président est prépondérante en cas de partage. (Art. 27, L. 18 juillet 1837.)

Les délibérations sont inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et parafé par le sous-préfet. Elles sont signées par

tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer. (Art. 28, L. 18 juillet 1837.)

Toute délibération d'un conseil municipal portant sur des objets étrangers à ses attributions, est nulle de plein droit. Le préfet, en conseil de préfecture, déclarera la nullité ; le conseil pourra appeler au roi de cette décision. (Art. 28, L. 21 mars 1831.)

Les délibérations d'un conseil municipal, qui sont uniquement les actes par lesquels ce corps émet son avis sur ce qu'il convient de faire ou de ne pas faire dans l'intérêt de la commune, ne peuvent être exécutoires qu'après avoir été approuvées soit par le préfet, soit par le roi, suivant leur importance, et dans les conditions déterminées par les articles 46, 47 et 48 de la loi du 18 juillet 1837.

En cas d'annulation d'une délibération d'un conseil municipal par le préfet, en conseil de préfecture, la décision ou l'arrêté doit être inscrit en marge de la délibération annulée, sauf appel au roi de cette décision. (Art. 28, L. 21 mars 1831.)

Les actes de gestion des conseils municipaux ne doivent pas rester ignorés, c'est pour cela que l'article 25 de la loi du 21 mars 1831 porte que la communication, sans déplacement, des délibérations, ne peut être refusée à aucun citoyen contribuable de la commune.

Attributions.

Nous avons déjà eu l'occasion de faire remarquer que les conseillers municipaux sont les délégués directs de la commune, et qu'ils ont pour mission spéciale d'être, en toute circonstance, les interprètes de ses vœux, et les défenseurs de ses droits. Ainsi, tout ce qui, de loin ou de près, intéresse la commune, rentre naturellement dans les attributions des conseils municipaux. Appelés au conseil par des suffrages populaires, ils peuvent même, quand il y a lieu, exprimer les plaintes des habitants ; enfin, ils forment un contre-poids réel au

pouvoir que les agents nombreux et divers du gouvernement exercent en son nom si loin de ses yeux.

Dans la société communale, il y a des objets qui ne touchent qu'à la jouissance et au présent, il y en a qui sont susceptibles d'engager l'avenir et d'altérer la fortune communale, il y en a qui n'intéressent les communes qu'indirectement ; il y en a, enfin, qui n'ont qu'une importance locale. De ces différents points de vue sont nées les attributions des conseils municipaux qui exercent tantôt un droit de règlement, tantôt un droit de délibération, tantôt un droit de contrôle, tantôt un droit d'avis, tantôt un droit d'approbation, tantôt un droit de réclamation, tantôt un droit de vœu.

1° Les conseils municipaux *règlent* (art. 17 et 18, L. 18 juillet 1837), et, ici, le mot régler est employé dans le sens de décider, arrêter :

Le mode d'administration des biens communaux ; les conditions des baux dont la durée n'excède pas 18 ans, lorsqu'il s'agit de biens ruraux, et 9 ans, lorsqu'il s'agit de maisons; le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ; enfin, les affouages, en se conformant aux lois forestières. (*Voy.* Circ. min. int. 28 septembre 1837 et 13 mars 1839.)

Expédition de toute délibération sur un des objets ci-dessus énoncés est immédiatement adressée au sous-préfet qui en délivre ou fait délivrer récépissé, toutefois après remise d'un certificat du maire, constatant l'accomplissement des formalités d'usage pour l'avertissement à donner aux habitants.

Si le préfet n'a pas annulé la délibération dans les 30 jours qui suivent la date de ce récépissé, elle devient exécutoire par elle-même, indépendamment de toute approbation de l'autorité supérieure. (Art. 18, L. 18 juillet 1837.)

Par mode de jouissance communale, on entend généralement la règle à laquelle est soumise la jouissance indivise, entre les habitants, des communaux ou terres propres au pâturage, —

tout ce qui est relatif aux bois communaux a été réglé par le Code forestier, promulgué le 21 mai 1827 et par la loi modificative du 4 mai 1837, quant à la propriété, la délimitation, le bornage, l'aménagement, la garde, les adjudications ou le droit d'usage, et les affouages. — (Le mot affouages vient de *focus*, foyer; ainsi, l'on entend par affouages le bois qui, dans les communes propriétaires ou usagères de forêts, se distribue en nature aux habitants, pour servir, soit au chauffage, soit à des constructions ou réparations de bâtiments.)

C'est la première fois que la législation donne aux conseils municipaux, aussi positivement que le fait l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837, le droit de régler par leurs seules délibérations, et sans l'approbation de l'autorité supérieure, des actes d'administration communale. Aujourd'hui, les conseils municipaux peuvent prendre des mesures avec une indépendance qui n'a d'autres limites que les principes de la loi et les droits des tiers, sur le mode de jouissance et d'administration des biens de leurs communes, des pâturages, affouages et fruits communaux. Ils ont dès lors la faculté de changer les modes anciens de jouissance, ce qu'ils n'auraient pu faire antérieurement qu'en vertu d'une ordonnance du roi, conformément au décret du 9 brumaire an XIII.

Toutefois, une ordonnance du 18 décembre 1838 a garanti les droits des tiers, en provoquant leur contrôle sur les actes de ce genre émanés de l'administration municipale. Le but de cette ordonnance a été d'assurer l'exécution de l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, d'après lequel les délibérations prises par le conseil municipal sur l'un des objets énoncés en l'article 17 de la même loi, peuvent être annulées par le préfet, sur la réclamation de toute partie intéressée, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé donné par le sous-préfet, ou bien suspendues pendant un autre délai de trente jours.

2° Les conseils municipaux *délibèrent* (art. 19 et 20, L. 18 juillet 1837) sur tous les objets qui sont susceptibles d'engager l'avenir ou d'altérer la fortune communale, tels que le budget,

le règlement des recettes et dépenses, l'établissement de ses revenus, la disposition et l'emploi de ses immeubles, les acquisitions, aliénations ou échanges de propriétés, les acceptations de dons et legs, les actions judiciaires, les transactions, les conditions de baux à ferme ou à loyer, dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les maisons, les projets de travaux à entreprendre, les démolitions, les grosses réparations, l'ouverture des rues et places publiques, les projets d'alignement de voirie municipale, les parcours, la vaine pâture, etc., etc., et généralement sur tous autres objets non compris dans la catégorie des délibérations portant règlement, et pour lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer.

Les délibérations des conseils municipaux sur ces divers objets doivent être adressées au sous-préfet, et, pour produire leur effet, elles doivent être revêtues de l'approbation soit du préfet, soit du ministre, soit du roi, suivant les distinctions de la loi. La transmission de la délibération au préfet est toujours accompagnée de l'avis motivé du sous-préfet.

3° Les conseils municipaux *exercent un contrôle* (art. 23, L. 18 juillet 1837) lorsqu'ils délibèrent sur les comptes présentés annuellement par les maires, et lorsqu'ils entendent, débattent et arrêtent les comptes de deniers des receveurs, etc., etc.

4° Les conseils municipaux *donnent leurs avis* (art. 21, L. 18 juillet 1837) dans une foule de cas qui n'intéressent qu'indirectement la commune, et dont l'initiative ou la décision appartient à d'autres pouvoirs : par exemple, lorsqu'il s'agit des circonscriptions relatives au culte, de celles relatives à la distribution des secours publics; de projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages; de l'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance; de l'autorisation d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandée par les mêmes établissements et par les fabriques des églises; des budgets et des comptes des établissements de cha-

rité et de bienfaisance; des budgets et des comptes des fabriques et autres administrations, lorsqu'elles reçoivent des secours sur les fonds communaux, etc., etc., et de tous objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis, ou seront consultés par le préfet.

5° Les conseils municipaux *donnent leur approbation* (art. 13, L. 18 juillet 1837) à la nomination des gardes des bois communaux ou gardes champêtres, faite par le maire. (Cod. forest., art. 94 et 95.)

Il n'est peut-être pas sans utilité de faire observer ici que les gardes champêtres doivent prêter le serment spécial qui leur est imposé par la loi du 28 septembre-6 octobre 1791, art. 5, et le serment politique exigé par la loi du 31 août 1830. L'omission de l'un de ces serments suffit pour vicier d'une nullité radicale les actes des gardes champêtres. (Cour de cass., Arr. 1er septembre 1843.)

6° Les conseils municipaux *réclament*, s'il y a lieu (art. 22, L. 18 juil. 1837), contre le contingent assigné aux communes dans l'établissement des impôts de répartition.

7° Les conseils municipaux *expriment leurs vœux* (art. 24, L. 18 juil. 1837) *sur tous les objets d'intérêt local*; ils ne peuvent faire ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse.

Du principe, dit M. Cormenin, que les conseils municipaux doivent se renfermer dans le cercle de leurs attributions légales, et que ces attributions sont bornées aux intérêts spéciaux de l'agrégation communale, il suit qu'ils ne peuvent faire ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse : — il n'y a point d'exception pour les adresses au roi.

Cette opinion est corroborée par celle du rapporteur à la chambre des pairs de la loi du 21 mars 1831, qui disait, à l'occasion de l'article 30 de cette loi, que les adresses exprimant soit une adhésion à telle ou telle mesure du gouvernement, soit des sentiments relatifs à tel ou tel événement, occuperaient les

conseils administratifs de ce qui n'est point dans leurs attributions, car ces conseils ne sont appelés à contester ou à appuyer les actes du gouvernement qu'en ce qui touche les intérêts locaux.

Du reste, dans la rédaction de l'article 24 de la loi du 18 juillet 1837, pour ne pas donner lieu à de fausses interprétations, le législateur lui-même a pris soin, dans le paragraphe second, de faire suivre l'indication de ce qui est autorisé de l'énonciation de ce qui est interdit.

Outre les attributions sus-relatées, les conseils municipaux sont encore appelés à déterminer la rétribution que doivent fournir les parents des élèves envoyés aux écoles primaires, pour le traitement des instituteurs; à désigner les enfants qui, ne pouvant payer la rétribution, reçoivent l'instruction gratuite; à présenter au comité d'arrondissement les candidats pour diriger les écoles publiques.

De plus, ils votent, dans les limites fixées par la loi, les prestations soit en nature, soit en argent, et les centimes additionnels nécessaires pour l'entretien des chemins vicinaux.

Les conseils municipaux doivent aussi dénoncer au préfet les malversations et les abus commis par le maire et ses préposés; cela rentre dans leur droit de contrôle.

De ces différentes attributions il résulte évidemment que les conseillers municipaux ne sont nullement des agents du pouvoir, et que leur mission consiste dans une surveillance continuelle des intérêts communaux.

A consulter : Gand. et Boil., Bos., Leb. et Pui., Corm. De Mag. et Del., Lem., Ste-H., ainsi que le Com. L. Elect.

TITRE III.

DES TRIBUNAUX.

LÉGISLATION QUI FORME LA BASE DU SYSTÈME JUDICIAIRE.

Loi du 27 ventôse an VIII. | Loi du 20 avril 1810.

Nous avons dit plus haut que nous consacrerions un titre spécial aux tribunaux ; comme nous ne voulons pas nous écarter du plan que nous nous sommes tracé, ce titre sera court. Nous nous bornerons à établir quelques principes généraux communs à l'ordre judiciaire tout entier, à indiquer les rapports du pouvoir judiciaire avec l'autorité administrative, et, enfin, nous ferons connaître les principales questions qui appartiennent à la compétence judiciaire, tout en ayant quelques points de contact avec l'administration.

Les articles 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58 de la Charte de 1830 posent la base des principes généraux de l'ordre judiciaire.

Il y a deux degrés de juridiction pour arriver au jugement définitif d'un procès et, ainsi, l'erreur d'un premier juge peut être réparée en appel par un juge supérieur. Il y a cependant des affaires qui, à raison de leur médiocre importance, n'obtiennent qu'un seul degré de juridiction. Le recours en cassation n'est jamais considéré comme un second ou un troisième degré ; c'est une voie extraordinaire ouverte seulement pour les violations de la loi, mais où ne peut se débattre le fond même du procès.

Dans son décret du 24 août 1790, l'assemblée constituante a posé en principe : que les fonctions judiciaires sont distinctes et séparées des fonctions administratives, et que les juges ne

peuvent troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs. Cette séparation des deux pouvoirs était une nécessité indiquée par la nature même des deux institutions. En effet, il est évident que si, d'un côté, l'intervention de l'autorité administrative dans le pouvoir judiciaire peut tendre à compromettre la liberté des citoyens ; d'un autre côté, l'intervention judiciaire dans l'administration peut produire des résultats nuisibles aux intérêts généraux ; c'est là une de ces vérités que l'histoire s'est chargée de démontrer en parlant des collisions fréquentes qui ont existé entre les parlements et l'administration royale.

L'administration a à remplir une mission toute d'initiative, toute d'activité, toute d'actualité ; ou bien elle exécute simplement la loi, ou bien elle supplée le législateur dans les détails qu'il n'a pas réglés, en rendant des ordonnances et des règlements qui, dans leur sphère, ont le même effet que la loi. Toujours elle représente l'intérêt général vis-à-vis des intérêts privés, elle est nécessairement liée aux mouvements des majorités, elle exécute avec soumission les ordres supérieurs, et elle doit se montrer docile à l'impulsion qui lui est donnée par le gouvernement.

La justice, au contraire, ne va pas en avant, elle attend ; elle n'exécute pas la loi, elle en fait l'application. Elle ne représente pas non plus l'intérêt général ; partout elle ne voit que des intérêts privés. Elle est, de sa nature, immobile ; au milieu des intérêts qui changent, elle ne change pas. Le gouvernement n'a aucune action sur elle, ce n'est point un mandat qu'elle remplit, c'est une juridiction qu'elle exerce : elle commande à tous et ne reçoit d'ordre de personne.

Malgré ces différences frappantes, il est facile de prévoir que la limite ne peut être si bien tracée entre les pouvoirs juciaires et administratifs qu'ils ne se rencontrent et ne se heurtent en quelques points. Cherchons donc à poser les bases de la compétence judiciaire.

L'autorité judiciaire est appelée à connaître des questions

de propriété, de possession, de servitudes, de baux, d'usage, de pacage, de bornage, d'appréciation de titres, ainsi que des questions de domicile, d'état, de qualité et de nationalité de personnes ; enfin, des questions de forme et validité d'actes, telles que saisie-arrêt, opposition, commandement, etc.

Mais, par exemple, si des difficultés s'élèvent sur l'exécution d'un contrat fait par l'administration avec un particulier, quelle est l'autorité qui doit en connaître?... D'un côté, l'administration prétendra à la connaissance de ces difficultés, par cette raison qu'il s'agit de l'interprétation d'un acte administratif; les tribunaux, de leur côté, diront qu'il s'agit d'une convention ordinaire portant sur des intérêts privés, et ils voudront en connaître. Ces prétentions contraires feront naître le conflit. Et, dans ce cas, les juges se rendraient coupables de forfaiture si, nonobstant la notification du conflit, ils passaient outre au jugement de l'affaire. (C. pén., art. 128, 129.)

En principe général, lorsqu'une affaire est portée devant les corps administratifs, les tribunaux doivent s'abstenir d'en prendre connaissance; 2° les tribunaux ne sont pas juges de la forme, du caractère, du sens et des effets des actes administratifs, ils ne peuvent ni les annuler, ni les modifier, ni les interpréter, ni les entraver soit directement, soit indirectement;

3° S'il y a doute sur le sens d'un acte émané de l'autorité administrative, les tribunaux doivent renvoyer préalablement les parties devant cette autorité, pour faire expliquer, interpréter, modifier ou réformer, s'il y a lieu, ledit acte. Mais, si le sens et la portée de cet acte sont manifestes, s'ils n'offrent aux magistrats ni doute, ni équivoque, ni obscurité, les tribunaux doivent immédiatement en faire l'application ;

4° Les tribunaux ne peuvent s'immiscer en rien que ce soit, dans tous actes, toutes mesures du ressort de l'administration ;

5° Les administrateurs ne peuvent être cités personnellement devant les tribunaux, à raison de leurs fonctions, ni jamais être condamnés aux dépens en leur dite qualité ;

6° Les agents du gouvernement ne peuvent être mis en jugement sans l'autorisation préalable du conseil d'Etat ; ainsi, avant tous interrogatoires, tous mandats de dépôt ou d'arrêt, les procureurs généraux doivent provoquer cette autorisation préalable du conseil d'Etat.

A consulter : Corm., Lem., et De Mag. et Del.

TITRE IV.

DES ORGANES SPÉCIAUX DE L'ADMINISTRATION.

Ces organes de l'administration, avons-nous dit plus haut, sont ou permanents, ou temporaires, ou accidentels.

Dans ce titre, nous allons nous occuper très-succinctement des deux organes permanents, la cour des comptes et l'université.

Quant aux organes temporaires ou accidentels de l'administration, nous ne pensons pas devoir leur donner une place dans ce manuel, si ce n'est cependant au conseil de révision dont il sera parlé à l'article du recrutement.

CHAPITRE Ier.

DE LA COUR DES COMPTES

LÉGISLATION.

Loi du 16 septembre 1807.
Décret du 28 septembre 1807.
Ordonnance du 1er septembre 1819.
Décret du 29 mars 1813.
Ordonnances des 29 juillet, 7 octobre 1814 et 27 février 1815.

La cour des comptes prend rang immédiatement après la cour de cassation et jouit des mêmes priviléges ; ses membres

nommés à vie par le roi, à l'exception du procureur général et du greffier en chef qui sont amovibles.

La cour des comptes est une juridiction chargée : 1° du règlement et de l'apurement de tous les comptes qui ont rapport aux finances de l'Etat, des communes ou des établissements publics ; 2° de quelques attributions administratives liées aux précédentes ; 3° du contrôle des comptes des ministres et des actes de l'administration relatifs aux recettes et aux dépenses publiques.

Elle garantit par sa spécialité, par son indépendance et, en général, par le système qui lui sert de base, la bonne gestion de la fortune publique. Cette cour participe à la fois des tribunaux civils et des conseils administratifs : des premiers, en ce que ses membres, conseillers maîtres et référendaires, sont investis d'une autorité déléguée et en ce qu'elle possède un ministère public ; elle participe des conseils administratifs en ce qu'elle entretient de fréquents rapports avec l'administration, et procède par une instruction écrite.

Elle prononce directement, en premier et en dernier ressort, sur les comptes de tous les comptables de deniers publics, en recettes et en dépenses, c'est-à-dire les receveurs et les payeurs.

Elle réforme ou confirme, sur l'appel des communes ou des comptables, les décisions des conseils de préfecture relatives aux comptes des communes, et celles des préfets en conseil de préfecture, sur les comptabilités d'hôpitaux et établissements de charité.

Elle fixe l'état de situation des comptables, elle prononce leur décharge, donne mainlevée des oppositions, ordonne la radiation des inscriptions hypothécaires, ou condamne à solder le débet dans le délai prescrit par la loi.

Elle prononce sur les demandes en réduction et en translation d'hypothèques formées par les comptables. Elle procède à la révision des comptes pour erreur, omission ou double emploi. Elle peut condamner à l'amende ou à d'autres peines légales les comptables en retard de présenter leurs comptes.

Dans le cas d'un enlèvement de deniers par force majeure, la cour des comptes est compétente pour apprécier les preuves de fait et admettre l'excuse.

Si, dans l'examen des comptes, elle trouve des faux et des concussions, la cour en rend compte au ministre des finances, et en réfère au ministre de la justice qui fait poursuivre les prévenus devant les tribunaux ordinaires.

Ajoutons que si cette cour est un juge souverain pour apprécier, d'après les preuves qui lui sont fournies, l'exactitude d'un compte et la réalité des recettes et des payements y mentionnés, elle n'a aucune mission pour critiquer la nature des dépenses qui ont motivé ces payements.

Chaque année, par une déclaration solennelle et par un rapport au roi, la cour des comptes rend compte de sa mission de contrôle sur les comptes des ministres et sur les actes de l'administration relatifs aux recettes et aux dépenses publiques. Cette déclaration faite publiquement et ce rapport au roi servent à mettre en évidence et à transmettre aux chambres législatives des faits bien exacts et bien régulièrement constatés.

Les jugements des comptes ne sont autre chose que le règlement des comptes opéré par arrêt de la cour : ces jugements sont toujours précédés de rapports faits par les conseillers référendaires.

L'exécution des arrêts de la cour des comptes est confiée au ministre des finances, lorsque les arrêts concernent les agents du trésor ; aux préfets des départements, lorsqu'ils regardent les receveurs des communes et des établissements publics.

On peut attaquer les arrêts de la cour des comptes soit par un pourvoi en cassation, soit par un recours en révision.

Le pourvoi en cassation est porté devant le conseil d'Etat, faisant fonction de cour de cassation, tant par les comptables que par les ministres. Il doit être formé au plus tard dans les trois mois qui suivent la notification régulière des arrêts, et il ne peut avoir lieu que pour une violation de la loi ou pour inobservation des formes prescrites. Si le pourvoi est admis, le con-

seil d'Etat ne peut retenir le fond pour le juger, il renvoie l'affaire devant la cour des comptes et à l'une des chambres qui n'en ont pas connu.

Le recours en révision n'est admis que pour cause d'erreur matérielle, d'omission, de faux ou de double emploi ; il s'exerce devant la cour des comptes elle-même ; à la différence du pourvoi en cassation, le recours en révision ne se prescrit par aucun délai conformément à ce principe, que la prescription ne court pas contre ceux qui ne peuvent connaître ou exercer leurs droits.

A consulter : Lem., De Mag. et Del., Gand. et Boil.

CHAPITRE II.

DE L'UNIVERSITÉ.

LÉGISLATION.

Constitution des 3 et 14 septembre 1791.
Décret du 15 septembre 1793.
Loi du 10 mai 1806.
Décret du 17 mars 1808.
Loi du 28 juin 1833.
Décret du 15 novembre 1811.
— du 11 floréal an x (Lycées).
Ordonnance du 17 février 1815.

L'enseignement public, dans tout le royaume, est exclusivement confié à l'université royale.

Aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction, ne peut être formé hors de l'université royale et sans l'autorisation de son chef.

Nul ne peut ouvrir d'école, ni enseigner publiquement, sans être membre de l'université royale et gradué par l'une de ses facultés.

Néanmoins, l'instruction dans les séminaires dépend des archevêques et évêques, chacun dans son diocèse, etc. (Déc. 17 mars 1808, art. 1, 2, 3.)

Tel est l'œuvre du décret du 17 mars 1808 qui organisa l'université et fixa ses différentes attributions.

Cette organisation assurait à l'université le monopole de l'enseignement, et était loin de répondre à tous les besoins; en effet, d'une part, on s'était occupé du haut enseignement que les classes riches étaient toujours à même de se procurer, sans faire tout ce qui était réclamé pour l'enseignement primaire gratuit, le plus important de tous; et, de l'autre, l'enseignement était sans liberté.

Aussi la charte de 1830 a-t-elle mis au nombre des promesses énumérées dans son article 69, celle de consacrer la liberté de l'enseignement et d'en étendre les bienfaits aux classes pauvres.

La loi du 28 juin 1833 a rempli une partie de cet engagement; il reste encore à organiser le haut enseignement en conciliant le principe de liberté avec le pouvoir de constater la capacité et de surveiller la moralité des hommes qui se destinent à l'instruction publique.

Au sommet de la hiérarchie universitaire est le grand maître qui nomme à toutes les places des colléges, institue les professeurs des facultés, etc.; 2° auprès de ce haut administrateur est le conseil royal de l'instruction publique, dont les membres, au nombre de douze, jugent les questions de police, de comptabilité, d'administration générale, statuent sur les plaintes, réclamations, infligent les peines de la réforme et de la radiation, etc.; 3° les inspecteurs généraux qui visitent alternativement les facultés, les colléges, pour reconnaître l'état des études et de la discipline, etc.

Au second degré, viennent ensuite, 1° les recteurs des académies qui dirigent l'administration des facultés et des colléges, inspectent ou font inspecter toutes les écoles, assistent aux examens et réceptions des facultés, visent et délivrent les diplômes, etc.; 2° les inspecteurs des académies; 3° les conseils académiques composés de dix membres désignés par le grand maître et présidés par le recteur. Ces conseils sont chargés d'envoyer au conseil royal des rapports :

1° Sur l'état des écoles, sur les abus introduits dans la discipline, l'administration économique, l'enseignement et les

moyens d'y remédier; 2° sur les affaires contentieuses relatives aux écoles en général, ou aux membres de l'université; 3° sur les délits commis par ces membres; sur l'examen des comptes des colléges.

Les préfets ont le droit et le devoir de surveiller les établissements d'instruction placés dans leurs départements; les préfets, sous-préfets et maires ont l'autorité et la surveillance administrative sur les écoles primaires; les archevêques et évêques ont la surveillance de l'enseignement religieux dans les écoles et les colléges; les consistoires et les pasteurs, celle de cet enseignement dans les écoles protestantes.

L'université se divise aujourd'hui en académies, qui sont en aussi grand nombre et qui ont le même ressort que les cours royales.

Les écoles appartenant à chaque académie sont placées dans l'ordre suivant : 1° les écoles primaires; 2° les pensions; 3° les institutions; 4° les colléges communaux; 5° les colléges royaux; 6° les facultés.

Un article spécial est réservé dans cet ouvrage aux écoles primaires.

Nul ne peut établir ou devenir chef d'un pensionnat ou d'une institution déjà établi, s'il n'a été examiné et dûment autorisé par le conseil de l'académie, et si cette autorisation n'a été approuvée par le conseil royal de l'instruction publique. L'autorisation énonce ordinairement les genres d'études qui seront enseignés, et celui qui l'obtient doit toujours se renfermer dans les limites qu'elle indique; autrement il serait passible de l'amende de 100 fr. à 3,000 fr. prononcée par l'article 56 du décret du 15 novembre 1811, car il agirait sans autorisation.

Les maîtres de pension et les chefs d'institution sont soumis à la rétribution universitaire, et, dans les villes où il y a des colléges royaux ou colléges communaux, ils sont tenus d'envoyer leurs pensionnaires comme externes aux leçons desdits colléges.

Les établissements particuliers dirigés par des ecclésiasti-

ques ne sont dispensés ni de l'autorisation, ni de la rétribution universitaire (1).

Les colléges communaux sont ce que l'on appelait autrefois les écoles secondaires communales, c'est-à-dire fondées et entretenues par leur communes respectives.

Les colléges communaux sont aujourd'hui régis par l'ordonnance réglementaire du 29 janvier 1839.

En ce qui concerne l'instruction, les colléges communaux sont placés sous la surveillance de l'université.

Les colléges royaux sont ce que l'on appelait autrefois les lycées. On y enseigne les langues anciennes, la philosophie, l'histoire, la morale, les éléments des sciences mathématiques et physiques, etc.

Ces colléges sont divisés en trois classes; et la classification influe tant sur les pensions des élèves que sur le traitement des fonctionnaires et professeurs.

Les agrégés ne peuvent être nommés qu'au concours et les professeurs des colléges royaux ne peuvent être choisis que dans leur sein.

Tels sont les établissements qui composent l'enseignement secondaire. Comme on a pu le remarquer, les établissements privés ne sont encore aujourd'hui que les auxiliaires, les succursales et non les libres émules des établissements publics, colléges royaux et communaux. Un projet de loi sur l'instruction secondaire a été présenté aux chambres législatives dans la session de 1843-1844.

Disons quelques mots de l'enseignement supérieur :

Il y a dans l'université cinq ordres de facultés, savoir :

1° Les facultés de théologie;

2° Les facultés de droit;

3° Les facultés de médecine;

(1) A partir du 1er janvier 1845, la rétribution universitaire a été supprimée par la loi du 4 août 1844.

4° Les facultés des sciences mathématiques et physiques;

5° Les facultés des lettres.

Chaque faculté confère trois sortes de grades, à la suite d'examens et d'actes publics : le baccalauréat, la licence et le doctorat.

Nul n'est admis à prendre sa première inscription dans les facultés de droit et de médecine, s'il n'a obtenu le grade de bachelier ès lettres.

A côté ou plutôt en présence des facultés, se trouve le Collége de France. Fondé par François Ier, c'est le seul établissement du royaume, et même de l'Europe, où les jeunes gens, après avoir terminé leurs études dans les colléges royaux et les avoir perfectionnées dans les facultés, puissent acquérir un dernier degré d'instruction en suivant des cours sur les parties les plus élevées des sciences et des lettres.

Le Collége de France se distingue des autres établissements scientifiques et littéraires par la nature de son enseignement. Aucun de ses cours n'est élémentaire : ainsi on y professe la mécanique céleste, la mécanique analytique, la philosophie et l'analyse chimique; on y applique l'analyse mathématique à la physique. Il en est de même des lettres, éloquence, poésie, littérature grecque, latine, française, hébraïque, etc., droit des gens, etc. Il y a vingt-quatre chaires.

Tels sont les établissements qui composent l'enseignement supérieur. Il est de principe incontestable que les bâtiments des colléges, académies et facultés, et, en général, tous ceux qui sont affectés au service de l'instruction publique doivent être entretenus aussi bien que réparés, aux frais des villes. C'est un point invariablement établi par la jurisprudence. (Art. 30, § 16, L. 18 juillet 1837.) Toutes autres dépenses de l'instruction secondaire sont entièrement facultatives de la part des villes ou communes.

La juridiction de l'université est relative au personnel, à la comptabilité, aux droits dûs à l'université, et aux obligations des étudiants dans les diverses facultés.

La juridiction personnelle ou disciplinaire de l'université sur ses membres est exercée : 1° par le grand maître dont les fonctions sont dévolues au ministre de l'instruction publique ; 2° par le conseil royal de l'instruction publique ; 3° par les recteurs des académies.

Le grand maître peut *seul* infliger, par une ordonnance, les arrêts, la réprimande, la censure, la mutation et la suspension de fonctions aux membres de l'université qui manquent gravement à leurs devoirs.

Les recteurs peuvent être autorisés par le grand maître à exercer cette autorité, à la charge de l'en informer sur-le-champ.

Le conseil royal de l'instruction publique, autrement dit le conseil de l'université, *statue* sur la peine de la réforme ou de la radiation du tableau ; il juge les plaintes des supérieurs et les réclamations des inférieurs en matière d'abus, d'excès de pouvoir et d'interprétation de règlement. Il est de plus le tribunal d'appel des décisions du grand maître.

Néanmoins, en cas d'urgence, celui-ci peut ordonner l'exécution provisoire de sa décision.

Les décisions du grand maître sont, dans le plus grand nombre des cas, définitives : celles du conseil le sont toujours. Le recours au conseil d'Etat n'est admis que lorsque la radiation du tableau est prononcée.

En matière de comptabilité, la juridiction est exercée 1° par les conseils d'académies ; 2° par le conseil de l'université.

Les comptes de ceux qui reçoivent les deniers de l'université, dans chaque académie, sont vérifiés et arrêtés par le conseil académique. Tous ces comptes sont revus et approuvés définitivement par le conseil de l'université. (Ord. 1er novembre 1820 et 21 août 1827.)

A partir de 1830, *tous* les agents comptables de l'université sont justiciables de la cour des comptes.

En matière de droits universitaires, la juridiction est exercée

par les conseils d'académies. L'appel de leurs arrêtés est porté à la cour royale.

Quant au personnel des étudiants, la juridiction universitaire est exercée dans les facultés 1° par les facultés; 2° par le conseil académique; 3° par le conseil de l'université.

Les facultés prononcent la perte des inscriptions, et même l'exclusion de l'académie, lorsque l'étudiant fait une fausse déclaration de résidence, prend une inscription pour une autre, ou manque de respect et de subordination. L'étudiant peut se pourvoir devant le conseil académique.

Le conseil académique, pour les cas de trouble, d'insubordination, d'instigation aux désordres publics, et pour tous les cas de récidive, prononce la perte de plusieurs inscriptions, et l'exclusion même de l'académie. En ce dernier cas, l'étudiant peut se pourvoir devant le conseil de l'université.

Le conseil de l'université statue aussi sur les cas de récidive à l'excitation de troubles, rassemblements, désordres publics; et, sur le renvoi du conseil académique, il prononce l'exclusion de *toutes* les académies pour six mois au moins et deux ans au plus.

L'étudiant, en ce cas, peut se pourvoir au conseil d'Etat.

A consulter : De Mag. et Del., et Lem.

Ici se termine ce que nous avions à dire sur les organes généraux et spéciaux de l'administration.

Dans ce travail, nous avons textuellement extrait des ouvrages que nous engageons à consulter, et sans aucunement en changer la rédaction, les parties qui nous ont semblé devoir être plus particulièrement l'objet des études de l'administrateur.

L'indication des sources où nous avons puisé facilitera les recherches que l'on voudrait faire pour approfondir certaines questions.

Maintenant, nous allons nous occuper dans les titres suivants des administrations collectives qui sont des branches auxiliaires de l'administration générale.

TITRE V.

DES ADMINISTRATIONS COLLECTIVES.

CHAPITRE Ier.

DES HOSPICES (1).

LÉGISLATION.

Loi du 16 vendémiaire an v.	Ordonnance du 2 avril 1817.
— du 7 frimaire an v.	— du 6 février 1818.
— du 16 messidor an VII.	— du 21 août 1821.
— du 4 ventôse an IX.	— du 31 octobre 1821.
Arrêté du 7 messidor an IX.	— du 24 décembre 1826.
— du minist. de l'int. 5 prairial an XI.	— du 6 juin 1830.
Decret du 31 juillet 1806.	— du 22 janvier 1831.
Règlement du 18 février 1809.	Loi du 25 mai 1835.

« Donner à tous indistinctement, ce serait doter la profession de mendiant ; donner aux seuls nécessiteux, c'est s'acquitter d'un devoir envers l'humanité, c'est payer la dette de la société. Porter des consolations dans le sein des familles, y distribuer des secours, c'est la perfection de la charité publique. »

Ces quelques mots ne pouvaient pas être mieux placés qu'à la tête de ce titre, puisqu'ils indiquent les véritables devoirs de tous les administrateurs des établissements de bienfaisance.

Les hospices, dont la première fondation, due à la religion catholique, remonte à plusieurs siècles, étaient primitivement destinés à recevoir, soit les malades pauvres auxquels étaient

(1) Voyez les articles spéciaux sur les enfants trouvés, abandonnés et orphelins, ainsi que sur les aliénés.

administrés tous les secours nécessaires pendant la durée de leur maladie, soit les infirmes et vieillards indigents, ainsi que les enfants abandonnés qui trouvaient dans ces pieux asiles des moyens de subsistance qu'ils ne pouvaient se procurer par leur travail.

Les établissements affectés à la première destination étaient et sont encore plus particulièrement connus sous la dénomination d'hospices, les autres sous celle d'hôpitaux.

Dans l'intérêt social et dans celui de leur propre existence, ces établissements publics subissent une sorte de tutelle ; ils sont, pour le mode de la forme des actes de leur administration, soumis presque aux mêmes règles que les communes. Pour acheter, pour recueillir à titre de legs ou de donation, une autorisation supérieure leur est nécessaire, car les biens acquis par eux sont comme retirés du commerce, et tombés en mainmorte ; or, c'est là un fait grave, soit vis-à-vis de l'industrie pour laquelle ces biens sont perdus, soit vis-à-vis du trésor, qui cesse de percevoir sur eux ses droits ordinaires de mutation.

D'un autre côté, l'autorité doit veiller à ce que les parents des testateurs ne soient, par caprice, erreur ou bizarrerie, frustrés des biens dont la loi leur permet l'espérance ; à ce que les donateurs n'aient point à déplorer les effets, ou d'une séduction trop habile, ou d'un élan trop généreux ; enfin, à ce que certaines libéralités ne tournent au préjudice de la société, en dotant outre mesure, soit des corporations dont la puissance alarmerait l'ordre social, soit des établissements de charité dont la fortune et le zèle extrême aggraveraient le mal du paupérisme.

Pour vendre, échanger, emprunter, faire des baux à long terme, agir ou défendre en justice, la même autorisation supérieure est encore indispensable à ces établissements. Ils sont, en effet, des êtres complexes qui offrent trois intérêts opposés, savoir : l'intérêt des membres actuels, celui des membres futurs et celui des administrateurs. N'est-il pas possible, dès

lors, que les membres actuels assurent leur propre avantage avant celui des membres futurs de la communauté, et que les administrateurs, à leur tour, cherchent leur profit personnel aux dépens des uns et des autres?.....

Nous allons nous occuper de l'administration intérieure des hospices, de leur service intérieur, de leur comptabilité et de leur gestion économique.

Administration intérieure.

Dans chaque ville où il existe des hospices, une commission administrative, composée de cinq membres, non compris le maire président-né de ces commissions, est chargée de la gestion des biens, de l'administration intérieure et de prononcer sur l'admission et le renvoi des indigents. (L. 16 messidor an VII.)

Ces cinq membres sont à la nomination des préfets dans les communes, dont ces magistrats nomment les maires, et à la nomination du ministre de l'intérieur, sur l'avis des préfets, dans les villes dont les maires sont nommés par le roi. (Ord. 6 févr. 1818.) — Ces commissions administratives sont renouvelées, chaque année, par cinquième; un des membres est nommé vice-président et un autre ordonnateur.—La révocation des administrateurs nommés par les préfets ne peut être prononcée que par le ministre de l'intérieur sur le compte qui lui est rendu par les préfets. (Ord. 6 févr. 1818.) — Il n'y a pas d'incompatibilité entre les fonctions de membres d'une commission administrative et celles d'un membre d'un conseil municipal. (Inst. min. 17 septembre 1830.)

Avant d'entrer en fonctions, les membres d'une commission administrative prêtent le serment prescrit par la loi du 31 août 1830. (Inst. min. 17 septembre 1830.)

Les conseils de charité institués par une ordonnance du 31 octobre 1821, pour éclairer les commissions administratives de leurs avis, ont été supprimés par une ordonnance du 2 avril 1831.

Il doit être établi, dans chaque arrondissement, un comité consultatif des hospices, composé de trois jurisconsultes, pour donner son avis sur toutes les affaires contentieuses qui intéressent ces établissements. Les fonctions de ce comité sont gratuites.

Ce comité consultatif a été institué par un arrêté du 7 messidor an IX. C'est aux sous-préfets qu'appartient la nomination des membres de ce comité, sauf l'approbation du préfet.

Dans les hospices dont les revenus ont une certaine importance, les recettes et payements sont contrôlés par un préposé spécial qui a le titre de contrôleur. Suivant l'article 18 de l'ordonnance du 31 octobre 1821, le contrôleur, les aumôniers, médecins, chirurgiens et tous autres employés ou agents, à l'exception du receveur, sont nommés par le préfet, sur la présentation de trois candidats par les commissions administratives.

Aujourd'hui, dans tous les hospices, il doit y avoir une comptabilité en matières et une comptabilité en deniers.

Un économe est chargé de la comptabilité en matières, comptabilité qui a pour but de suivre, jour par jour, l'entrée et la sortie des objets de tout genre qui s'emploient ou se consomment dans les hospices. Les fonctions et les devoirs de l'économe sont tracés dans les circulaires ministérielles des 20 novembre 1836 et 6 août 1839, insérées dans les quatrième et sixième volumes du Répertoire administratif (page 64 du tome 4 et page 319 du tome 6).

Un receveur est chargé de la comptabilité en deniers; ses devoirs et ses obligations sont les mêmes que ceux imposés aux receveurs des communes.

Par une circulaire du ministre de l'intérieur du 12 mars 1839, des inspecteurs départementaux ont été créés, avec mission, conformément aux principes constitutifs de l'administration générale, et, notamment, de la loi du 22 décembre 1789, section 3, article 2, § 2, d'inspecter les hôpitaux et Hôtels-Dieu, sous le rapport de l'administration et de la comptabilité.

Enfin, des inspecteurs généraux sont établis près du ministre de l'intérieur. Leurs attributions et leurs devoirs sont tracés dans une circulaire en date du 18 juillet 1839, insérée dans le Répertoire administratif, tome 6, page 301. La circulaire relative à l'institution des inspecteurs spéciaux est insérée dans le même tome, page 181, dudit Répertoire administratif.

Service intérieur.

Chaque hospice est régi par un règlement particulier proposé par la commission administrative et approuvé par le préfet. (Ord. 31 octobre 1821.) *Voy.* un règlement modèle, en date du 31 janvier 1840, inséré dans le Répertoire administratif, tome 7, page 162.

Les sous-préfets ont la surveillance immédiate des hospices civils établis dans leur arrondissement. (L. 16 vendémiaire an v.)

Les diverses congrégations de sœurs hospitalières ont été supprimées par les lois des 14 octobre 1790 et 18 août 1792; mais leurs excellents soins, leur zèle infatigable, avaient été trop bien appréciés pour qu'on les oubliât. Aussi, en 1800, elles furent rappelées, et leur institution régularisée en 1809.

Aujourd'hui, le service intérieur des hospices peut donc être confié, et nous devons nous en féliciter, à des sœurs de charité tirées des congrégations hospitalières autorisées par le gouvernement. (L. 24 mai 1825 et Inst. 17 juillet 1825.)

Les commissions administratives se concertent avec les congrégations hospitalières pour régler le nombre des sœurs à attacher aux hospices et les conditions de leur admission; mais les conventions qu'elles arrêtent à cet égard ne sont définitives qu'après avoir été approuvées par le ministre, sur l'avis des préfets. Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 26 septembre 1839, porte instruction relative à ces traités; cette circulaire est insérée dans le Répertoire administratif,

tome 7, page 35. Il existe aussi des modèles de ces traités, rédigés suivant l'importance des hospices.

Les sœurs de charité attachées au service des hospices sont placées, quant aux rapports spirituels, sous la juridiction de l'évêque du diocèse dans lequel les hospices sont situés ; quant aux rapports temporels, elles sont placées sous l'autorité des administrateurs des hospices et tenues de se conformer aux règlements de ces établissements.

Aux termes de la loi du 24 vendémiaire an II, l'indigence seule ne donne droit aux secours publics, dans une commune, qu'autant que l'individu qui les réclame y a acquis le domicile de secours. Ce domicile, jusqu'à l'âge de vingt-un ans, est le lieu de la naissance ; après cet âge, il faut. pour acquérir le domicile de secours, un séjour d'une année dans une commune, sauf quelques exceptions prévues dans la même loi par les articles 8, 13, 14, 15.

Mais la vieillesse, les infirmités, les maladies, sont des titres qui doivent dispenser l'indigent de la formalité du domicile de secours. L'administration charitable la plus voisine doit alors le recevoir et lui donner, domicile ou non, les secours que réclame sa position. (Art. 17 et 18, L. 24 vendémiaire an II.)

Les frais occasionnés par l'admission d'un indigent dans un hospice tombent à la charge de l'hospice ou, à défaut, de la commune où il est placé. Cependant, lorsqu'une commune, sans avoir d'hospice, se trouve profiter de ceux des communes qui l'avoisinent, elle peut être appelée à contribuer aux dépenses dont elle serait l'objet. (Circ. min. 12 janvier 1829.) Les dépenses que les voyageurs indigents occasionnent aux hospices sont exclusivement à la charge de ces établissements, comme celles de tout autre malade. (Même circ.)

Les personnes reçues dans les hospices ne sont pas toujours dans un état complet d'indigence ; mais alors elles n'y sont admises qu'en s'engageant à payer une somme déterminée ou une rente annuelle, en échange du logement, de la nourriture et des soins qu'elles y reçoivent. Ces sortes de contrats, tout

au bénéfice des nécessiteux, ne doivent être acceptés que lorsqu'ils présentent un avantage pour l'hospice : cependant, dans certains cas, cet avantage peut exister, alors même que la somme payée ne serait pas la représentation exacte des déboursés de l'hospice; car, pour certains nécessiteux, l'état complet d'indigence peut promptement arriver, et, alors, ils réclameraient comme un droit leur admission gratuite dans les hospices.

Quelquefois, ces contrats sont présentés sous la forme de donations dans lesquelles le donateur impose à l'hospice donataire la condition de lui accorder une entrée dans l'établissement; mais il serait préférable qu'ils fussent toujours passés dans la forme de contrats de vente ou de rente viagère. L'hospice qui doit en profiter préviendrait, de cette manière, les embarras où il pourrait se trouver, si le donateur venait à décéder avant que l'autorisation de recevoir la donation ait été donnée par le gouvernement; car alors la donation, n'ayant pas été acceptée, serait viciée dans son essence et ne pourrait avoir aucun effet, la loi ne faisant aucune distinction entre les donations gratuites et celles qui emportent des obligations de la part du donataire. (Art. 932 et 937, C. C.)

Les successions des personnes décédées dans les hospices sont-elles dévolues à ces établissements, à l'exclusion des héritiers?

Cette question avait été résolue affirmativement par un jugement du tribunal de la Seine du 27 août 1833, confirmé par un arrêt de la cour royale de Paris du 22 avril 1834; mais ce dernier ayant été annulé par la cour de cassation, le 29 juin 1836, et l'affaire ayant été renvoyée devant la cour royale d'Orléans, cette cour a rendu, le 3 février 1837, un arrêt qui juge, comme l'avait jugé la cour régulatrice, que les anciens statuts et règlements qui déféraient aux hospices les successions dont il s'agit ont été abrogés par la législation transitoire et par les dispositions du Code civil sur les successions.

D'après cette jurisprudence, à défaut d'héritiers légitimes,

d'enfant naturel ou d'époux survivant, les successions des personnes décédées dans les hospices sont acquises à l'État, en vertu de l'article 768, C. C., et ne pourraient être retenues par les hospices.

Comptabilité.

Nous croyons devoir nous borner à rappeler ici que les règles établies par les ordonnances des 24 décembre 1826, 22 janvier 1831, 1er mars 1836, par les circulaires des 29 mars 1831, 30 septembre et 5 octobre 1837, et, enfin, par la loi du 18 juillet 1837 et l'ordonnance du 17 septembre 1837, pour la comptabilité des communes, doivent être appliquées à celle des hospices et de tous les établissements communaux. Plus loin, nous donnerons les détails de cette comptabilité.

Les receveurs des hospices sont nommés par le ministre de l'intérieur, sur une liste de trois candidats présentés par les commissions administratives et sur l'avis des préfets. Ils fournissent un cautionnement dont le chiffre s'élève au dixième des recettes. (Arr. 6 avril 1804; Ord. 31 octobre 1821, art. 22, et L. 28 avril 1816.)

Mais l'article 12 de l'ordonnance du 17 septembre 1837 porte que la recette des établissements de bienfaisance dont les revenus n'excèdent pas 30,000 fr. sera confiée, *de droit*, au receveur municipal de la commune, et que les dispositions contraires des ordonnances des 31 octobre 1821 et 4 mars 1835 sont abrogées. MM. les préfets doivent donc tenir la main, de concert avec les receveurs des finances, à ce qu'à chaque vacance qui surviendra désormais, d'une recette d'établissement de bienfaisance n'excédant pas 30,000 fr. de revenus, la remise du service de l'établissement soit faite d'office au receveur de la commune. Ce ne sera plus, par conséquent, que pour les établissements dont les revenus excéderont 30,000 fr. que le consentement des commissions administratives sera nécessaire pour autoriser la remise du service aux mains du receveur municipal.

L'article 66 de la loi du 18 juillet 1837 porte également que les comptes du receveur des hospices sont définitivement apurés par le conseil de préfecture, pour les établissements dont le revenu n'excède pas 30,000 fr., sauf recours à la cour des comptes (il s'agit ici des comptes de gestion), et que les comptes du même receveur dont le revenu excède 30,000 fr. sont réglés et apurés par la cour des comptes. (Ord. 31 mai 1838, art. 483; Inst. Gén. du ministère des finances 17 juin 1840, art. 1049, 1050 et suiv.)

Les receveurs généraux et particuliers des finances sont chargés de surveiller et de vérifier à domicile les caisses et la tenue des écritures des receveurs des hospices. Les inspecteurs des finances ont le droit de vérifier la gestion desdits receveurs; ils peuvent les suspendre de leurs fonctions dans le cas de déficit. (Inst. Gén. du ministère des finances 17 juin 1840, art. 1115 et suiv.)

Les comptes des hospices sont soumis à l'examen de la commission administrative et aux délibérations du conseil municipal; ils sont ensuite adressés au préfet par le receveur des hospices, pour être définitivement apurés, soit par le conseil de préfecture, soit par la cour des comptes. Dans l'ordre hiérarchique, cet envoi des comptes est fait par l'intermédiaire des sous-préfets.

Les pièces à produire à l'appui des budgets des hospices sont :

1° Le budget, en triple expédition : l'une pour l'hospice, la deuxième pour la préfecture et la troisième pour le receveur;

2° Les chapitres additionnels, en triple expédition, chacune ayant la même destination que celles du budget;

3° La délibération de la commission administrative approbative du budget;

4° Une expédition du compte de gestion du receveur ;

5° La délibération du conseil municipal ;

6° L'état de situation au 31 mars ou 30 juin (deuxième année), qui se compose des restes à recouvrer et à annuler ;

7° L'état des restes à payer à la clôture de l'exercice, c'est-à-dire au 31 mars ou au 30 juin (deuxième année);

8° Le procès-verbal de clôture au 31 décembre de chaque année. (Voy. *Comptabilité municipale*.)

Gestion économique.

Aujourd'hui, et contrairement à un avis du conseil d'Etat du 7 octobre 1809, l'article 15 de l'ordonnance du 31 octobre 1821 donne aux préfets le droit d'approuver les délibérations des commissions administratives qui ont pour objet d'être autorisées à exploiter leurs propriétés, *quel qu'en soit le revenu*.

Toutefois, les préfets doivent ne pas perdre de vue les principes qui avaient dicté l'avis du conseil d'État du 7 octobre 1809 et n'accorder qu'avec beaucoup de réserve aux administrations charitables l'autorisation d'exploiter par elles-mêmes leurs propriétés.

Il est, en général, plus avantageux et plus conforme aux principes d'une bonne administration d'affermer les domaines des établissements de charité, et cette règle ne doit ordinairement recevoir d'exception que pour les jardins, les champs et les prés qui sont à la proximité des hospices, et pour les bois, qu'on ne peut guère affermer sans inconvénient.

Baux.

Les baux des biens des hospices sont faits aux enchères publiques devant un notaire désigné par le préfet; ils doivent être précédés des affiches ou publications prescrites pour les biens communaux.

Le droit d'hypothèque sur les biens du preneur est stipulé par désignation, conformément au Code civil. (Décr. 12 août 1809.)

L'adjudication est approuvée par ordonnance royale ou par arrêté du préfet, suivant que la durée du bail excède ou n'excède pas dix-huit ans. (L. 25 mai 1835.) Lorsque l'acte d'adju-

dication doit être soumis à l'approbation royale, il est transmis au ministre de l'intérieur, accompagné :

1° De la délibération de la commission administrative ;

2° De l'avis du conseil municipal ;

3° D'nne information *de commodo et incommodo*, qui fasse connaître l'utilité qu'il peut y avoir, pour l'établissement, à mettre la gestion de l'immeuble hors de ses mains pour un temps déterminé ;

4° De l'avis du sous-préfet et de celui du préfet. (Voy. *Baux communaux*.)

Réparations et constructions.

Toutes les formalités prescrites pour les travaux communaux sont applicables aux travaux ordonnés par les hospices et tous autres établissements de bienfaisance ; elles sont réglées par une ordonnance royale du 14 novembre 1837. L'adjudication est la règle ; néanmoins il peut être traité *de gré à gré* pour les travaux qui n'excèdent pas 3,000 fr,, ainsi que pour certains ouvrages et objets d'art déterminés dans l'ordonnance suscitée.

Autrefois on était obligé de recourir à l'autorisation du ministre ou à celle du roi pour tous les travaux excédant la somme de 1,000 fr. : ces formalités occasionnaient des lenteurs souvent préjudiciables à l'urgence des travaux ; aussi l'ordonnance du 31 octobre 1821, articles 16, 14 et 4, a statué :

1° Que les commissions administratives pouvaient ordonner, sans autorisation préalable, les réparations et autres travaux dont la dépense n'excède pas 2,000 fr. ;

2° Que les constrnctions, reconstructions et réparations de bâtiments appartenant aux hospices peuvent être adjugées et exécutées sur la simple approbation des préfets, lorsque la dépense n'excède pas 20,000 fr. ;

3° Que, lorsque la dépense excède 20,000 fr., les plans et devis doivent être soumis au ministre de l'intérieur. (Ord. 8 août 1821).



Bien entendu que, dans la fixation des sommes ci-dessus, il s'agit du chiffre de la dépense totale, et non de celui de devis partiels, qui, réunis, pourraient dépasser ces sommes. (Voy. *Travaux communaux.*)

Dons et legs.

Les règles générales qui s'appliquent aux libéralités faites en faveur des communes sont également applicables à celles faites en faveur des hospices et des autres établissements de bienfaisance. La même assimilation a lieu pour les acquisitions, les échanges, les emprunts, les aliénations, les transactions, le désistement, les procès.

Seulement, pour les établissements de bienfaisance, les préfets et sous-préfets ne peuvent autoriser l'acceptation des libéralités en objets mobiliers, en argent, en denrées, etc., etc., que lorsque ces libéralités n'excèdent pas 300 fr., aux termes de l'instruction du 8 février 1823 ; car l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 ne concerne que les communes. Encore, dans tous les cas, le conseil municipal doit-il être consulté. (Circ. min. int. 23 avril 1838.) En attendant l'acceptation des legs, les receveurs des hospices doivent faire tous actes conservatoires qui seront jugés nécessaires.

Les pièces à produire pour obtenir les autorisations préalables sont,

Pour une donation entre-vifs :

1° L'acte de donation ou une expédition authentique;

2° Le certificat de vie du donateur ;

3° Une délibération de la commission administrative contenant l'évaluation de l'objet donné, d'après le rapport d'un expert, et vote d'acceptation provisoire de la donation;

4° L'avis du conseil municipal (art. 21, L. 18 juillet 1837) ;

5° Dans le cas où la donation pourrait donner lieu à quelques difficultés, l'avis motivé du comité consultatif;

6° L'avis du sous-préfet et celui du préfet, en forme d'ar-

rêté, faisant connaître leur opinion sur les causes de la libéralité, sur ses effets quant aux héritiers naturels, etc., etc., etc.

Pour un legs de biens meubles ou immeubles :

1° Une expédition du testament, ou du moins un extrait en ce qui concerne le legs fait aux hospices ;

2° L'acte de décès du testateur ;

3° Une délibération de la commission administrative, contenant l'évaluation de l'objet légué, d'après le rapport d'un expert, et vote d'acceptation provisoire du legs ;

4° L'avis du conseil municipal ;

5° Dans le cas où le testament pourrait donner lieu à quelques difficultés, l'avis motivé du comité consultatif ;

6° L'avis du préfet et celui du sous-préfet, en forme d'arrêté, faisant connaître si les libéralités n'ont provoqué aucune réclamation.

Pour les acquisitions :

1° Une estimation de l'immeuble à acquérir faite contradictoirement par deux experts nommés, l'un par la commission administrative, l'autre par le particulier qui se propose de vendre;

2° Une délibération de la commission administrative qui indique la nécessité ou les avantages de l'acquisition projetée ;

3° Une soumission du propriétaire portant engagement de vendre au prix convenu avec la commission administrative ;

4° L'avis du conseil municipal ;

5° L'avis du sous-préfet et celui du préfet.

Pour les échanges :

1° Une estimation de l'immeuble à échanger faite contradictoirement par deux experts nommés, l'un par la commission administrative, l'autre par l'échangiste ;

2° Un plan détaillé et figuré des lieux, au bas duquel l'échangiste met son consentement ;

3° Une délibération de la commission administrative qui indique les avantages de l'échange projeté;

4° L'avis du conseil municipal;

5° L'avis du sous-préfet et celui du préfet.

Pour les aliénations :

1° La description topographique et un procès-verbal d'estimation de l'objet à mettre en vente;

2° Une soumission de celui qui se propose d'acquérir;

3° Une délibération de la commission administrative, qui indique les avantages de l'aliénation projetée et l'emploi qu'elle se propose de faire du produit de cette aliénation;

4° L'avis du conseil municipal;

5° L'avis du sous-préfet et celui du préfet. (Pour plus de développements, consultez les pièces à produire par les communes pour les mêmes actes.)

Quant aux emprunts, aux transactions, désistement et procès, les pièces à produire sont les mêmes que celles exigées des communes en pareil cas; cependant il faut toujours y ajouter l'avis du conseil municipal.

Toute vente d'immeubles appartenant aux hospices doit être faite par adjudication publique, à la chaleur des enchères. Il ne peut y avoir d'exception à ce principe que lorsque l'ordonnance du roi autorise un autre mode de vente. Pour les acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles, rien ne peut suppléer à l'ordonnance royale d'homologation.

A consulter : De Mag. et Del., Bos., Leb. et Pui., Vuil. et Mon., Gand. et Boil., ainsi que le *Code des établissements charitables*, par M. de Watteville.

CHAPITRE II.

DES BUREAUX DE BIENFAISANCE.

—

LÉGISLATION.

Loi du 19 mars 1793.
Décrets des 24 vendémiaire et 22 floréal an II.
Loi du 7 frimaire an V, loi d'institution.
Ordonnance du 31 octobre 1821.

Le but de l'institution des bureaux de bienfaisance est de faire distribuer à domicile et en nature, autant que possible, des secours à la classe peu aisée, et de faire soigner, au sein de leurs familles, les indigents malades ou infirmes qui, sans ce secours, seraient obligés d'entrer dans les hôpitaux. La morale publique ne peut que gagner à ce mode de secours, qui tend à resserrer les liens de famille et à aider des enfants ou des parents à remplir un devoir que leur prescrit la nature.

Les bureaux de charité sont composés de cinq membres qui nomment un receveur chargé de toute la perception; le maire est président-né du bureau; enfin, les règles prescrites pour les commissions administratives des hospices, en ce qui concerne le nombre, la nomination et le renouvellement de leurs membres, sont communes aux bureaux de bienfaisance. (Ord. 31 octobre 1821, art. 4). Le receveur-trésorier, sur la proposition du préfet, reçoit son institution du ministre; ses devoirs et ses obligations sont les mêmes que ceux des receveurs des hospices : comme eux ils sont soumis à la surveillance des inspecteurs départementaux et généraux, aussi bien qu'à celle des receveurs et inspecteurs des finances.

Les bureaux de bienfaisance sont placés par les lois sous la surveillance de l'autorité municipale, qui n'exerce sa juridiction que sur l'étendue de chaque commune; ces établissements doivent donc être circonscrits dans les mêmes limites; mais rien ne s'oppose à ce qu'il en soit créé plusieurs dans la même commune, si cette création est jugée utile ou nécessaire.

La société ne devant de secours qu'à ceux qui, par la force des circonstances, se trouvent dans l'impossibilité de fournir à leurs besoins, des commissaires adjoints et des dames de charité ont été institués pour aider les membres des bureaux de bienfaisance à accomplir leur mission, de manière à ce que les aumônes soient réparties avec exactitude et que leur distribution inconsidérée ne crée la mendicité, n'encourage les vices ou ne nourrisse la paresse.

Les fonctions des adjoints et des dames de charité consistent donc à constater l'état de pauvreté, l'état d'infirmité et l'état d'abandon. Le bureau reçoit et entend les renseignements recueillis, ensuite il prononce.

Il résulte de ce qui précède que les membres des bureaux de charité forment la partie administrative et que les adjoints et les dames de charité forment la partie active de chaque bureau.

Nul ne peut avoir droit à des secours publics, s'il ne justifie de son domicile de secours. Or, le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours, et, après l'âge de vingt-un ans, pour acquérir ce domicile de secours, il faut un séjour d'un an dans la commune. (L. 24 vendémiaire an II.)

Les secours sont donnés en nature; quelquefois ils consistent à procurer du travail, à payer les mois de nourrices, à placer les enfants en apprentissage, etc., etc., etc.

Les communes ne viennent au secours des pauvres que volontairement et sans qu'on puisse les y contraindre; aussi les membres des bureaux de bienfaisance, quoique placés sous la surveillance de l'autorité municipale, ne sont ni ses délégués ni ses mandataires. C'est par suite de ce principe que, par arrêt du 10 juillet 1828, la cour de cassation a décidé que, lorsqu'il s'agit de réclamer le payement d'un legs fait à un bureau de bienfaisance, l'action appartient au bureau lui-même et non pas à l'autorité municipale.

Les dons et legs faits aux pauvres sont soumis aux mêmes règles générales et autorisés dans les mêmes formes que les

dons et legs faits aux hospices; il en est de même pour les acquisitions, échanges, aliénations, emprunts, transactions, désistement et procès à intenter et à soutenir.

On ne peut mieux entendre la charité qu'en multipliant les secours à domicile, en en faisant une sage distribution; car quel est le père de famille qui ne s'estime heureux, lorsqu'il est atteint de maladie, de pouvoir rester près de sa femme et de ses enfants! Les ressources qui sont employées à cette destination consistent principalement :

1° Dans les dons et legs que les bureaux de bienfaisance sont autorisés à recevoir en argent ou en immeubles;

2° Dans le produit des quêtes, des collectes, des aumônes, etc., etc., etc.;

3° Dans les droits établis au profit des pauvres sur les billets d'entrée dans les spectacles, les bals, les concerts, etc., etc. (L. 7 frimaire an v (24 août 1790), art. 4);

4° Dans les sommes que les conseils municipaux votent aux budgets des villes et communes, à titre de secours ou subventions;

5° Enfin, dans les rentes ou pensions dont ils jouissent.

A consulter : De Mag. et Del., Bos., Leb. et Pui., Vuil. et Mon., et de Watteville.

CHAPITRE III.

DES MONTS-DE-PIÉTÉ.

LÉGISLATION.

Loi du 16 pluviôse an XII.
— du 24 messidor an XII.
Circulaire ministérielle du 3 prairial an XIII
Règlement du 8 thermidor an XIII.
Loi du 6 février 1804.
Avis du conseil d'État du 6 juin 1807, approuvé le 12 juillet 1807.
Ordonnance du 18 juin 1823.
Avis du comité de l'intérieur du 30 octobre 1833.

Les monts-de-piété ont été institués dans un but humanitaire : ce sont des établissements de prêt sur nantissement,

dont le profit est affecté au bénéfice des pauvres et des hospices. — Ils ne peuvent être formés qu'en vertu d'une autorisation du gouvernement.

Ces établissements doivent principalement avoir pour objet de faire baisser le prix trop élevé de l'intérêt des prêts dans le lieu où on veut les instituer.

Les monts-de-piété ne peuvent être établis que dans les villes où la caisse municipale et celle des hospices, ou l'une des deux, fourniraient un capital suffisant à la mise en action de l'établissement, sans qu'on puisse, en aucun cas, recourir à la voie des actions qui appelleraient des étrangers au partage des bénéfices et feraient ainsi tourner en spéculations privées des établissements qui ne doivent se proposer que la bienfaisance. (Avis Cons. d'Et. 12 juillet 1807.)

Les monts-de-piété sont placés sous la surveillance du préfet et administrés par une commission gratuite et charitable, présidée par le maire et composée de membres choisis parmi les administrateurs des pauvres et des hospices, d'un jurisconsulte et d'un notable instruit dans les opérations de banque.— La nomination des membres de cette commission doit être faite par le préfet et soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur. (L. 24 messidor an XII.)

Le directeur général est nommé par le même ministre, sur la présentation du préfet. Le caissier, le garde-magasin et autres employés de toute classe sont sous les ordres du directeur et nommés par le préfet, sur la présentation de la commission. (Avis du comité de l'intérieur 30 octobre 1833.)

Les règlements des monts-de-piété doivent être proposés par le conseil d'administration et soumis, par le ministre de l'intérieur, à l'approbation du roi. Les conditions des engagements et des prêts sont déterminées par le règlement du 8 thermidor an XIII.

Les budgets des monts-de-piété sont soumis à l'examen des conseils municipaux, et leur comptabilité est la même que celle des hospices.

Si, à l'expiration du délai fixé par les statuts (un an d'ordinaire), l'emprunteur n'a pas remboursé au mont-de-piété le montant de la somme qui lui a été avancée, les objets servant de gage sont, sur une ordonnance du tribunal civil, vendus publiquement aux enchères, aux jours et heures indiqués par des affiches.

Cette vente a lieu par le ministère de commissaires-priseurs.

Suivant une décision de M. le ministre de l'intérieur du 3 novembre 1837, les appréciateurs des monts-de-piété sont entièrement responsables de leurs estimations, sauf quelques cas exceptionnels qu'il appartient à l'autorité supérieure d'apprécier. Si donc il résulte un déficit de leurs opérations, ce déficit est à leur charge.

Les monts-de-piété sont-ils utiles ou nuisibles à la société? doivent-ils être conservés ou supprimés? C'est là une grave question qui a été et qui est encore contestable et contestée.

Les partisans de ces établissements font valoir en leur faveur des motifs d'ordre et d'économie publique. Ils invoquent d'abord l'expérience de quarante années d'existence; ils citent les malheurs causés jadis par l'usure et par ces maisons de prêt dont les unes, sans garantie de solvabilité ni de probité, et les autres échappant aux recherches de la police, pressuraient sans contrôle les malheureux emprunteurs. Peut-il être d'ailleurs douteux, ajoutent-ils, qu'un établissement public, soumis à une surveillance légale et à une action régulière, offre seul les garanties désirables pour répandre, aux conditions les plus économiques, parmi la classe ouvrière, les capitaux indispensables à ses plus pressants besoins.

Les adversaires des monts-de piété, au contraire, en prétendant, avec tous les économistes, que les établissements de charité favorisent la paresse et le vagabondage, augmenteut la pauvreté au lieu de la faire disparaître, paralysent l'industrie loin de lui prêter des forces, disent que le mot de mont-de-piété, affiché sur les murs de nos villes, est un appel officiel à toutes les mauvaises passions. En effet, ajoutent-ils, l'ouvrier

des villes où le luxe est la passion dominante, où le plaisir s'offre à chaque pas sous de nouvelles formes, s'abandonne avec plus d'imprévoyance à la dissipation par cela seul qu'il sait qu'avec ses habits de fête, ses meubles, ses outils, il pourra facilement solder ses dépenses de la veille. Si ces établissements n'existaient pas, ce même ouvrier, avant de se livrer à la débauche, réfléchirait sur les sueurs que lui ont coûtées ses économies, et si la réflexion ne rendait pas la faute impossible, elle en diminuerait les probabilités. On s'habitue plus aisément aux dépenses, quand les moyens de se procurer de l'argent sont plus faciles et plus nombreux.

D'ailleurs, un bénéfice n'est-il pas nécessaire pour assurer l'existence des monts-de-piété? et, quelque minime que soit ce bénéfice, c'est un impôt et un impôt prélevé, il est vrai, au profit des pauvres, mais sur les pauvres eux-mêmes, c'est-à-dire, sur la classe qui, par sa nature même, est la moins imposable, et devrait être la moins imposée.

D'un autre côté, à quels abus déplorables ces établissements n'ouvrent-ils pas la porte? La loi punit le recel des objets volés, les monts-de-piété sont dans une contravention continuelle à ses dispositions, contravention protégée par l'autorité quelle que soit l'action de la police, puisqu'on dispense de tout répondant les dépôts au-dessous d'une certaine somme, de sorte que les monts-de-piété sont notoirement des maisons de recel qui garantissent à la petite escroquerie une véritable impunité.

Ainsi donc, morale, intérêts des pauvres, sûreté publique, tout est compromis par les monts-de-piété.

Dans l'état actuel de ces établissements, nous avouerons que cette dernière opinion est la nôtre. Cependant, nous devons ajouter que, si quelques modifications étaient apportées dans l'organisation intérieure des monts-de-piété, nous reconnaissons que leur conservation serait utile à la classe pauvre jusqu'au moment du moins où les caisses d'épargne seront parvenues au degré de popularité qu'elles ne peuvent pas manquer d'atteindre.

A consulter : De Mag., et Del., Leb. et Pui., Vuil. et Mon., Bos....

CHAPITRE IV.

DES CAISSES D'ÉPARGNE.

LÉGISLATION.

Ordonnance du 29 juillet 1818. | Loi du 5 juin 1835.

Les caisses d'épargne et de prévoyance sont des établissements philanthropiques qui ont pour objet d'aider les classes laborieuses à se créer, par leur économie, des ressources précieuses pour les temps difficiles qu'elles ont trop souvent à subir; ce sont des écoles de moralité, où le travail fondé sur l'intérêt personnel maîtrise les vices et les mauvaises passions des hommes ; ce sont des institutions essentiellement antirévolutionnaires puisqu'elles associent la classe ouvrière au partage et aux jouissances de la propriété ; elle possède, elle a intérêt à conserver, elle goûte les bienfaits de l'ordre général, elle s'y attache et elle en sent la nécessité.

Ce fut seulement en 1818 que l'on commença en France à reconnaître l'utilité des caisses d'épargne : une ordonnance du 29 juillet, même année, les encouragea ; mais elles ne prirent un véritable développement que de 1834 à 1836. Alors parut la loi d'organisation du 5 juin 1835.

Le but des caisses d'épargne est de faciliter aux ouvriers la formation d'un capital qui leur assurera des ressources pour les moments de besoin; et sera pour eux une garantie contre les maladies, les accidents, la cessation de travail ; une réserve pour tous les événements prévus ou imprévus de la vie. Ces établissements allègent ainsi les charges des hospices et des bureaux de bienfaisance, en diminuant le nombre des malheureux qu'ils doivent secourir.

La plupart des caisses d'épargne doivent leur existence à des sociétés anonymes contractées dans les formes voulues par la loi, en vertu d'ordonnances royales; celles-là sont étrangères à l'administration publique. Plusieurs ont été fondées, soit par les conseils municipaux, soit par les administrations d'hospices ou de monts-de-piété.

Les demandes en autorisation doivent être adressées au ministre du commerce, par l'intermédiaire du préfet. La seule condition préalable est de justifier d'un fonds de dotation suffisant pour assurer le service de l'établissement en couvrant les frais d'administration. Toutefois, les caisses d'épargne fondées par des communes ou des monts-de-piété sont dispensées de cette formalité. L'engagement du conseil municipal ou du conseil d'administration, tient lieu, à l'égard de ces dernières, des fonds de dotation, jusqu'à ce que l'accumulation des bénéfices produits par les opérations de la caisse, ait pu constituer un capital suffisant pour assurer le service.

Les caisses d'épargne peuvent, au gré des fondateurs, embrasser dans leur circonscription, non pas seulement les villes mêmes qui en sont le siége, mais l'arrondissement et même le département tout entier; elles profitent ainsi aux habitants des communes rurales, aussi bien qu'aux habitants des communes urbaines.

Les caisses d'épargne autorisées par ordonnances royales sont admises à verser leurs fonds en compte courant au trésor public qui, pour faciliter cette institution morale et économique, donne un intérêt de 4 p. 0/0 sans frais, des sommes qu'on lui verse, jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé par la loi.

La loi du 5 juin 1835 règle tout ce qui est relatif à ces utiles établissements.

A consulter : De Mag. et Del., Leb. et Pui., Bos., ainsi que le *Manuel des caisses d'épargne*, par M. Sénac.

CHAPITRE V.

DES ÉTABLISSEMENTS PARTICULIERS D'HUMANITÉ.

Outre les établissements publics, dont nous venons de parler, il existe des institutions fondées, entretenues et dirigées par des associations de particuliers, et qui ont également pour but d'offrir des secours de diverses natures à certaines classes de la population indigente.

Ces institutions ou établissements particuliers sont nécessairement soumis à la surveillance de l'administration, et il lui appartient de s'enquérir de l'usage qu'ils font des ressources qui sont mises à leur disposition.

Ces institutions n'ont pas toutes la même importance et les mêmes moyens d'action. Le gouvernement, suivant cette importance, les tolère et les protége purement et simplement, ou leur accorde le titre d'établissement d'utilité publique.

Une société ne peut être déclarée d'utilité publique, c'est-à-dire recevoir une existence légale, et devenir apte à posséder, acquérir, recevoir des legs et donations, que dans le cas : 1° où son but d'utilité publique est bien constaté ; 2° où elle offre des ressources suffisantes pour garantir sa durée.

Jusque là ses efforts peuvent être louables, elle peut même rendre à la société des services notables. Rien n'empêche donc que le préfet n'approuve ses statuts, et que le ministre de l'intérieur n'autorise la réunion de la société ; mais l'autorité publique ne pourrait sans inconvénient dépasser ces limites.

Les règlements des sociétés qui demandent à être déclarées d'utilité publique doivent être soumis à l'approbation du gouvernement. Ce titre ne peut être conféré si cette formalité n'a été préalablement remplie. (Avis du comité de l'intérieur, 8 février 1833.)

L'autorité doit toujours veiller à ce que les règlements soient rédigés de telle sorte qu'un établissement destiné à secourir la classe laborieuse ou souffrante ne puisse venir par la suite entraver l'administration ou gêner son action tutélaire. Pour arriver à ce but, il est convenable, soit d'appeler le maire à présider le conseil de la société, soit de réserver au préfet le choix des administrateurs sur une liste triple de candidats.

A consulter : Vuil. et Mon.

CHAPITRE VI.

DES FABRIQUES DES ÉGLISES.

LÉGISLATION.

Loi du 3 brumaire an XI.
Arrêté du 7 thermidor an XI.
Décret du 30 mai 1806.
— du 30 décembre 1809.
— du 14 février 1810.
Avis du conseil d'État du 9 décembre 1810.
— — du 22 février 1813.
Décret du 6 novembre 1813.
— du 26 décembre 1813.
Ordonnance du 28 mars 1820.
— du 8 août 1821.
— du 12 janvier 1825.
— du 3 mars 1825.

Pendant les quatorze ou quinze premiers siècles, les ecclésiastiques administraient exclusivement les biens de l'église; ils joignaient le gouvernement temporel au pouvoir spirituel. Dans les anciens monuments de nos églises, il y est question de matriculaires ou marguilliers, c'est-à-dire ceux qui étaient chargés d'inscrire sur des registres matricules les revenus et les dépenses des églises.

Plus tard et d'après les ordres émanés des conciles du quinzième siècle, les évêques confièrent l'administration des biens de l'église à des diacres ou économes de leur choix; enfin, voulant y intéresser les paroissiens, et d'ailleurs d'après les réquisitions de l'autorité civile, ils choisirent pour administrateurs des laïques qui reçurent le nom de fabriciens. (Le mot *fabrique* vient du latin *fabrica*, qui signifie construction; il est employé

dans ce sens par plusieurs canons; il exprime parfaitement l'objet principal de l'administration temporelle des églises, qui consiste à régir des biens dont les revenus servent à construire, à fabriquer les édifices et autres objets nécessaires au culte divin.)

Aujourd'hui encore, les évêques composent à leur gré le conseil de fabrique des cathédrales : c'est une déférence que la loi a gardée pour leurs anciennes prérogatives; mais ces conseils, en ce qui concerne la gestion des biens, sont, comme ceux des fabriques de paroisses, soumis aux règles salutaires de la tutelle administrative.

On appelle donc conseil de fabrique, ou simplement fabrique, une commission gratuite, instituée pour administrer les biens temporels et les revenus d'une paroisse, ou d'une succursale, ou d'une annexe.

La fabrique est composée de onze membres dans les paroisses au-dessus de 5,000 âmes, de sept dans les autres; ils sont nommés par l'évêque et le préfet, à l'exception toutefois du maire et du curé qui en sont membres de droit : si le maire n'est pas catholique, il devra se substituer un adjoint qui le soit, ou, à défaut, un membre du conseil municipal, catholique. (Art. 4, décr. 30 décembre 1809.)

Dans les fabriques composées de onze membres, l'évêque en nomme cinq et le préfet quatre; l'évêque en nomme trois et le préfet deux dans celles qui n'ont que sept membres; pour les annexes, dont le conseil n'a que deux ou trois membres, le choix appartient à l'évêque *seul*. (Instr. minist. 11 mars 1809.)

Les conseils des fabriques sont nommés pour six ans, et se renouvellent par fractions tous les trois ans, le dimanche de Quasimodo. Les membres sortants sont indéfiniment rééligibles. (Ordon. roy. 12 janvier 1825.)

Le maire d'une ville ayant plusieurs paroisses est fabricien de chacune d'elles.

La fabrique se divise en conseil et en bureau.

Conseil. — Le conseil est composé de tous les membres de la

fabrique, qui élisent eux-mêmes, par voie de scrutin, leur président et leur secrétaire, dont les fonctions durent un an, et qui peuvent être réélus ; en cas de partage, le président a voix prépondérante.

Le curé ou desservant peut-il être élu président du conseil? Cette question a été diversement résolue; quant à nous, nous sommes porté à adopter la négative. En effet, des articles 4 et 50 du décret du 30 décembre 1809, il résulte que le législateur a entendu que ni le curé ni le maire ne serait président, puisque, d'un côté, il a déterminé la place que chacun de ces deux membres de droit devait occuper dans le conseil, et que, d'un autre côté, il a voulu que la caisse fût confiée à la triple surveillance du président, du curé et du trésorier. Or, si le curé pouvait être président, il n'y aurait plus qu'un double contrôle, la garantie exigée par le décret n'existerait plus, ou du moins elle serait fortement diminuée. Enfin, le curé est de droit membre du bureau des marguilliers : comment pourrait-il présider le conseil, lorsque ce conseil est chargé de se faire rendre compte des opérations du bureau des marguilliers? Le curé aurait la présidence de ses contradicteurs naturels; il serait en même temps juge et partie : c'est impossible.

Nous ajouterons que le caractère sacré dont le curé est revêtu lui donne généralement sur la fabrique une influence assez considérable ; il ne convient donc pas qu'il puisse y ajouter encore l'influence que donne nécessairement la qualité de président du conseil.

Aussi, une circulaire du ministre des cultes du 17 août 1811 a-t-elle formellement prescrit l'exclusion des curés de la présidence des conseils.

Le président convoque le conseil et dirige les délibérations; le conseil s'assemble quatre fois l'an, à des époques déterminées. Le maire peut se faire remplacer à ces réunions par un adjoint ou par un conseiller municipal; mais sa présence n'est pas indispensable pour la validité des délibérations.

Le conseil ne peut délibérer qu'autant qu'il y a plus de la

moitié des membres présents à la réunion; les délibérations sont prises à la pluralité des voix.

En général, le conseil *donne son avis* sur tout ce qui intéresse la fabrique; budgets, recettes et dépenses, comptabilité, acceptations de dons et legs, procès à intenter ou à défendre, locations et concession de biens, bancs et chaises, acquisitions et aliénations. — *Il est consulté* sur toute dépense extraordinaire qui serait hors des prévisions du budget, et qui s'élèverait au-dessus de 50 fr. dans une paroisse de moins de mille âmes, et au-dessus de 100 fr. dans une paroisse de plus de mille âmes. — *Il sollicite* près le conseil municipal de la commune les secours dont, en cas d'insuffisance de ses propres ressources, la fabrique aurait besoin pour l'exercice et l'entretien du culte, et, notamment, pour qu'il soit fait à l'église les réparations nécessaires. Enfin, *il discute* le budget annuel de la fabrique et il examine les comptes que présente le trésorier.

Bureau. — Le conseil élit au scrutin et prend dans son sein une commission de trois membres, qui prend le nom de *bureau des marguilliers*, et à laquelle le curé a toujours le droit de s'adjoindre. Il sort, chaque année, un marguillier du bureau.

Le bureau des marguilliers, composé d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier, est, en quelque sorte, le pouvoir exécutif de la fabrique, d'après la direction que lui imprime le conseil; il gère quotidiennement les intérêts de la fabrique et règle, chaque mois, les dépenses qui sont ordonnancées par son président et acquittées par son trésorier; il prépare le budget, fait tous actes conservatoires, etc., etc., etc. Le trésorier, dont les fonctions sont sans contredit les plus importantes, passe les baux, signe tous actes autorisés de concession, d'acceptation ou autres, agit dans les procès et les mesures conservatrices, rend annuellement ses comptes, etc., etc., etc.

Les budgets des fabriques doivent s'accorder, pour l'ordre des titres et des chapitres, avec ceux des communes, et chaque article doit y être placé de manière à correspondre avec les ar-

ticles corrélatifs des budgets communaux. (Art. 45 et suiv. du décr. 30 décembre 1809.)

Quant au dépôt du compte annuel ordonné par l'article 89 du décret réglementaire, afin de servir de renseignements aux communes, il doit être fait ou avant la présentation des budgets des fabriques, ou, au plus tard, en même temps. Ici, nous devons rappeler que l'article 21, n° 7, de la loi du 18 juillet 1837, appelle les conseils municipaux à donner leur avis sur les budgets et les comptes des fabriques, quand celles-ci reçoivent des secours des caisses communales.

Lorsque le budget a été arrêté par le conseil de fabrique, il est transmis à l'évêque pour être revêtu de son approbation, qui seule peut le rendre exécutoire, sauf recours, par voie de pétition seulement, devant l'archevêque métropolitain ou le ministre des cultes.

Biens-fonds. — Dans les temps de ferveur religieuse, les églises participaient à l'opulence du clergé; mais aujourd'hui, la plupart des fabriques possèdent fort peu de biens-fonds; le plus communément elles jouissent, à titre d'usufruitières, des biens de la commune, tels que les églises, les presbytères, les cimetières, etc., etc. En effet, c'est la commune et non la fabrique qui est propriétaire de l'église; cette propriété est d'une espèce particulière : on peut dire qu'elle est grevée d'une substitution perpétuelle au profit des futurs habitants.

Il est de principe incontestable que les communes doivent venir en aide aux fabriques toutes les fois que les ressources de ces dernières sont reconnues insuffisantes; mais si, ni les communes, ni les fabriques, ne peuvent subvenir aux dépenses dont l'urgence est constatée, alors on doit solliciter le conseil général du département de voter des fonds à ce sujet sur les centimes additionnels, ou bien, enfin, le gouvernement vient à leur secours par une allocation sur le budget de l'État.

La demande de secours doit être adressée, avant la session du conseil général, au préfet et à l'évêque par le conseil municipal.

La demande de secours au gouvernement doit être adressée dans la même forme, mais immédiatement après le vote du budget de l'Etat. (Voy. le *Journal des Conseils de Fabriques et du contentieux des cultes.*)

Dons et legs.

Les règles générales qui s'appliquent aux libéralités faites en faveur des communes, sont également applicables à celles faites en faveur des fabriques d'églises; la même assimilation a lieu pour les acquisitions, échanges, emprunts, dons manuels, aliénations, transactions, désistement, procès, baux, travaux, etc.

Seulement, il faut remarquer qu'une ordonnance du roi, le conseil d'Etat entendu, est toujours nécessaire pour la validité des autorisations sollicitées par les fabriques d'églises et par tous établissements religieux.

Toutefois, les préfets peuvent autoriser, comme pour les hospices, l'acceptation des libéralités en *argent*, en *meubles*, en *denrées*, jusqu'à concurrence de 300 fr.; et, ici, nous croyons devoir répéter que l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 n'est applicable qu'aux communes, et que, *dans tous les cas*, le conseil municipal doit être consulté.

Ce sont les trésoriers des fabriques qui, après autorisation, acceptent, s'il y a lieu, les dons et legs.

Les pièces à produire pour obtenir les autorisations préalables sont,

Pour une donation entre-vifs (*voy.* ord. 14 janvier 1831) :

1° L'acte de donation ou une expédition authentique ;

2° Le certificat de vie du donateur ;

3° L'estimation de l'objet donné faite par expert ;

4° La délibération du conseil de fabrique contenant l'estimation de la donation, et vote d'acceptation provisoire, conformément à l'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817 ;

5° L'état, approuvé par le préfet, de l'actif et du passif, ainsi que des charges et revenus de l'établissement donataire ;

6° Les renseignements aussi exacts que possible sur la position de fortune du donateur;

7° La délibération du conseil municipal, si la fabrique en reçoit quelque secours;

8° L'avis de l'évêque diocésain;

9° L'avis du sous-préfet et celui du préfet, ayant pour objet de faire connaître si la libéralité n'a été produite par aucune suggestion, si elle n'excède pas la quotité disponible et leur opinion sur les causes de cette libéralité, sur ses effets quant aux héritiers naturels du donateur, etc., etc., etc.

Pour un legs : (Voy. Ord. 14 janvier 1831.)

1° Une expédition du testament;

2° L'acte de décès du testateur;

3° La délibération du conseil de fabrique contenant l'évaluation de l'objet légué, d'après le rapport d'un expert, et vote d'acceptation provisoire faite conformément à l'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817;

4° L'état, approuvé par le préfet, de l'actif et du passif, ainsi que des charges et revenus de l'établissement légataire;

5° Copie de l'acte extrajudiciaire (1), constatant que les héritiers connus ont été appelés à prendre connaissance du testament. S'il n'y a pas d'héritiers connus, certificat des affiches du testament au chef-lieu de la mairie du domicile du testateur;

6° L'adhésion des héritiers à la délivrance du legs; s'il y a opposition, joindre leur mémoire, en faisant connaître le nombre des réclamants, le montant de l'hoirie et la portion afférente à chacun d'eux;

7° La délibération du conseil municipal, si la fabrique en reçoit quelque secours;

8° L'avis de l'évêque diocésain;

(1) Sommation par huissier.

9° L'avis du sous-préfet et celui du préfet, en forme d'arrêté.

Pour acquisition et pour échange :

1° Estimation de l'immeuble ou des immeubles à acquérir ou à échanger, faite contradictoirement par deux experts nommés. L'un par l'administration de l'établissement intéressé, l'autre par le particulier qui se propose d'être vendeur ou échangiste ;

2° Un plan figuré et détaillé des lieux, au bas duquel le soumissionnaire met son consentement ;

3° Une information *de commodo* et *incommodo* faite par un commissaire au choix du sous-préfet ;

4° La délibération du conseil de fabrique ;

5° La copie du budget de la fabrique ;

6° La délibération du conseil municipal, si la fabrique en reçoit quelque secours ;

7° L'avis de l'évêque diocésain ;

8° L'avis du sous-préfet et celui du préfet.

Pour une aliénation :

Il faut produire absolument les mêmes pièces énumérées ci-dessus pour acquisition et échange, à l'exception, toutefois, de l'expertise contradictoire et de la soumission de l'acquéreur, puisque, d'après le droit commun, les ventes des établissements communaux, charitables et religieux, ne peuvent avoir lieu qu'aux enchères publiques. (Pour plus de développements, consultez les pièces à produire par les communes pour les mêmes actes, et qui se trouvent plus loin énumérées.)

Pour un procès :

1° La délibération motivée du conseil de fabrique ;

2° La consultation de trois avocats désignés par le préfet ;

3° L'avis du conseil municipal, si la fabrique en reçoit quelque secours ;

4° Toutes pièces et titres à l'appui de la prétention sont mis sous les yeux du conseil de préfecture qui statue.

Les actions intentées par des particuliers contre les fabriques ne doivent être préalablement autorisées que lorsqu'il s'agit d'une demande à introduire à l'occasion d'un droit personnel et mobilier, comme le serait le payement d'une créance non établie par titre exécutoire. Cette autorisation, au contraire, n'est pas nécessaire, lorsqu'il s'agit d'actionner les fabriques à raison d'un droit réel immobilier, ou pour l'exécution d'un bail notarié ou de tout autre titre authentique.

Quant la propriété de la chose n'est pas contestée, les fabriques n'ont pas besoin d'autorisation pour réclamer un objet mobilier de peu de valeur. (C. cass. 21 juin 1808.)

Transaction. — Désistement.

Les fabriques ne peuvent transiger ni se désister qu'après y avoir été autorisées par une ordonnance royale. Cette autorisation est précédée de la consultation favorable de trois avocats nommés par le préfet, et elle ne peut être obtenue qu'après l'accomplissement de toutes formalités de rapports, d'enquêtes et d'avis. (C. civ., art. 2045.) (Décr. 18 janvier 1813.)

Jamais les fabriques ne peuvent compromettre, c'est-à-dire se faire juger par arbitres, attendu qu'elles ne sont pas maîtresses absolues de leurs droits.

Quant aux emprunts, les pièces à produire sont les mêmes que celles exigées des communes en pareil cas, seulement il faut y joindre 1° les observations de l'évêque diocésain; 2° l'avis du conseil municipal, si la fabrique en reçoit quelque secours.

Les règles applicables aux hospices pour les baux, travaux, etc., etc., sont également applicables aux fabriques des églises qui, en cas d'insuffisance de leurs propres ressources, ont droit de compter sur le concours obligé des communes à la dépense des réparations, constructions, etc., etc., etc.

A consulter : Aff., Bos., De Mag. et Del., Leb. et Pui.

CHAPITRE VII.

DES SÉMINAIRES.

Ces établissements n'entrent pas dans le cadre du travail que nous nous sommes tracé; aussi nous nous bornerons à dire que ce qui concerne les séminaires diocésains est réglé par les lois du 18 germinal an x et 23 ventôse an xii, et par les décrets des 30 septembre 1807 et 9 avril 1809; les écoles secondaires ecclésiastiques ou petits séminaires sont régis d'après les règles posées par deux ordonnances royales du 16 juin 1828.

CHAPITRE VIII.

DES COMMUNES.

Pour terminer ce que nous avions à dire sur les administrations collectives, il ne nous reste plus à parler que des communes qui formeront le chapitre 8e et dernier de ce titre ; mais, préalablement, nous croyons devoir présenter quelques notions sur la division territoriale, comme introduction du sujet que nous nous proposons de traiter.

SECTION Ire.

Division territoriale de la France.

Avant 1789, la France était divisée en généralités, subdélégations, pays d'États, provinces, pays d'élections, assemblées provinciales, assemblées de districts et de communautés, etc.

Après 1789, ère de notre réorganisation administrative, l'assemblée constituante institua des administrations collectives et électives, et décréta en principe que la France serait divisée

en départements, en districts et en cantons. (L. 14 décembre 1789 et 20 janvier 1790.)

Les départements furent administrés par un directoire élu à temps, auprès duquel siégeait un procureur général syndic pareillement électif, chargé de requérir et de poursuivre l'exécution des lois et des arrêtés de l'administration.

Les districts reçurent une organisation toute pareille, mais subordonnée.

Les municipalités furent constituées sur un plan analogue.

Survint la constitution de l'an VIII, organique du régime administratif actuel, qui n'introduisit de changement que dans le nom de district auquel elle substitua celui d'arrondissement. Quant à l'organisation administrative, le système électif fut aboli ; on attribua au chef de l'État le droit absolu de nommer et de révoquer les agents de l'administration civile.

La division territoriale a été maintenue et, aujourd'hui encore, chaque département est divisé en arrondissements, chaque arrondissement en canton, et chaque canton en municipalités ou communes.

Départements. — Il y a aujourd'hui en France 86 départements. Sous l'empire, on en comptait 130.

L'étendue des départements réunis est de 26,709,421 lieues carrées, ou de 52,760,279 hectares, suivant la statistique générale de 1835.

Chaque département est administré par un préfet qui est l'agent le plus énergique de l'action du gouvernement central. Le clergé, la magistrature, l'armée, les finances, l'instruction publique y ont un chef qui relève immédiatement du ministère spécial de chacune de ces branches principales de l'organisation gouvernementale (1).

Arrondissements.—Il y a en France 363 arrondissements.

L'arrondissement est une circonscription politique par le

---

(1) Il y a en France : 27 cours royales, 21 divisions militaires, 14 archevêchés et 67 évêchés. (*Statistique générale* 1835.)

système électoral, judiciaire par le tribunal civil, administrative par la sous-préfecture.

Les arrondissements n'ont pas d'existence propre comme les départements ; ils forment l'unité secondaire dans l'organisation départementale. C'est le centre des délibérations d'intérêts locaux prises par les conseils dits d'arrondissement.

Dans chaque arrondissement, le pouvoir administratif appartient à un sous-préfet qui porte son action sur chaque commune par son maire ; l'autorité judiciaire appartient à un tribunal, la police judiciaire à un procureur du roi ; la perception de tous les impôts appartient à un receveur central, la surveillance des eaux, des bois et des forêts à un agent spécial, la conservation des intérêts privés à diverses classes d'officiers ministériels, enfin, la représentation dans l'assemblée des mandataires de la nation à un député.

Cantons.—On compte en France 2,833 cantons.

6	ont une population de moins de		1,500 âmes.		Extrait de la statistique générale du ministère du commerce 1835.
14	»	»	1,500 à 2,000	»	
34	»	»	2,000 à 3,000	»	
42	»	»	3,000 à 4,000	»	
57	»	»	4,000 à 5,000	»	
1114	»	»	5,000 à 10,000	»	
1506	»	»	10,000 à 20,000	»	
60	»	»	au-dessus de 20,000	»	

Le canton est une des subdivisions de l'arrondissement ; par lui-même il ne représente pas une unité de commune. Il est vrai que les maires se réunissent au chef-lieu de canton pour dresser les listes électorales et pour le tirage du contingent de l'armée ; mais ce n'est là qu'un lieu plus commode pour une assemblée, sans qu'il y ait intérêt véritable de canton.

Lors de la formation d'un canton, le gouvernement désigne la commune qui en sera le chef-lieu ; cette désignation est commandée tantôt à raison de sa centralité, tantôt par rapport à ses relations avec les autres communes du même canton. (L. 18 pluviôse an IX, art. 8.)

12

Au chef-lieu de canton, l'autorité supérieure est celle du juge de paix, et son pouvoir n'est que judiciaire; il y a aussi d'autres fonctionnaires, tels qu'un receveur de l'enregistrement, un percepteur, un agent des contributions indirectes, etc., etc., etc.

Chaque canton est représenté au conseil d'arrondissement; de cette manière l'individualité communale reçoit toute satisfaction.

Communes. — Il y a en France 37,187 communes. Sur ce nombre, 33,036 comptent une population moindre de 1,500 âmes.

4,151 seulement ont une population au-dessus de 1,500 âmes.

Aujourd'hui, il y en a 613 qui ne comptent pas 100 habitants, et 2,629 qui ne comptent pas 200 habitants.

La commune est une des subdivisions du canton; c'est un centre d'administration. Dans l'état actuel de notre législation, les départements et les communes sont les seules de nos divisions territoriales qui jouissent d'une existence propre, qui aient des dépenses obligatoires à leurs charges, des ressources pour y faire face, qui possèdent des propriétés, qui aient un budget. Aussi, les départements et les communes sont-ils, à l'exclusion des arrondissements et des cantons, appelés seuls à faire des acquisitions, des échanges, des emprunts, des aliénations, etc., etc., etc.

Circonscription.

La loi du 4 mars 1790 déclare : que les communautés urbaines comprennent le territoire soumis à l'administration de leur municipalité et les communautés de campagne, tout le territoire, tous les hameaux, toutes les maisons isolées, dont les habitants sont portés sur les rôles d'imposition, déposés entre les mains de leurs municipalités. (Arr. 3 ventôse an x; Circ. du ministre de l'intérieur du 13 mars 1806.)

Depuis lors, intervint la loi du 1er décembre 1790, et, plus tard, celle du 2 messidor an VII, qui veulent que tous les terrains situés dans le territoire d'une commune y soient imposés

Sauf les modifications apportées à leur circonscription par des actes particuliers du gouvernement, les communes comprennent donc aujourd'hui le même territoire que les anciennes communautés urbaines ou rurales administraient en 1790.

La division du territoire de l'Etat en arrondissements a été faite, d'abord par la loi du 26 février, 4 mars 1790, et, en dernier lieu, par celle du 28 pluviôse an VIII. Ces lois ont désigné tous les cantons dont chaque arrondissement se composerait ; or, comme la circonscription des cantons est la même que celle des communes dont ils sont formés, il en résulte que la circonscription des arrondissements est aussi la même que celle de leurs communes limitrophes.

La circonscription des départements est naturellement déterminée par les mêmes règles.

Délimitation.

En maintenant les communes en possession de leur territoire, la loi du 4 mars 1790 a consacré un fait; il restait à le constater régulièrement, c'est-à-dire à reconnaître les limites de la commune et à lever le plan de son territoire.

La première loi qui s'en occupa fut celle du 21 août 1791, ensuite celle du 28 septembre 1791 et un décret du 16-23 décembre 1791. Mais les prescriptions et les mesures tracées par ces lois et décret sont maintenant sans importance, puisque toutes les communes de France sont aujourd'hui cadastrées et que, dès lors, toutes contestations de limites deviennent presque impossibles, soit entre deux communes, soit entre deux cantons, soit entre deux arrondissements, soit entre deux départements.

Néanmoins, il ne sera pas sans utilité de faire remarquer ici :

1° Que lorsqu'une rivière est indiquée comme limite entre

deux départements ou deux arrondissements, il est de principe que les deux départements ou les deux arrondissements ne sont bornés que par le milieu du lit de la rivière et que les deux administrations de département ou d'arrondissement doivent concourir à l'administration de la rivière. (Déc. 26 février 1790, art. 3.)

2° Que, sur quelque département que soit situé le territoire (car il y a des communes dont le territoire est situé à la fois dans deux départements), comme ces communes sont imposées, pour les contributions publiques, par le département dans lequel est situé le chef-lieu, les habitants de ces communes sont citoyens de ce dernier département, et c'est là qu'ils doivent faire leurs actes civils et exercer leurs droits politiques : le chef-lieu est toujours le lieu où est situé le clocher.

Bornage.

Le bornage est une obligation imposée aux propriétaires voisins, pour marquer les limites de leurs héritages respectifs et pour laquelle la loi donne action. (C. civ., art. 646.)

Cette opération ayant pour avantage d'éviter les usurpations ou de pouvoir les faire facilement reconnaître, il est très-important que les communes ou autres établissements publics veillent à ce que leurs propriétés soient bornées, cette précaution est préventive de procès toujours onéreux.

On peut toujours reconnaître les limites d'une commune cadastrée, en recourant au procès-verbal de délimitation. Toutefois, cette reconnaissance serait plus facile si les limites étaient encore indiquées sur le terrain même par des indices apparents. Cet avantage se rencontre partout où le territoire d'une commune est borné par une rivière, un chemin ou toute autre limite naturelle. Partout ailleurs, on pourrait l'obtenir en plaçant des bornes à tous les angles du territoire. Cette pensée n'avait pas échappé à l'administration ; aussi, lors des premières opérations cadastrales, elle tenta de faire suivre la re-

connaissance des limites des communes, d'un abornement général; mais elle échoua devant les frais que devait entraîner cette opération, frais évalués à quinze millions.

Cette mesure ne fut donc pas adoptée, et le conseil d'Etat, pensant que les plans suffisaient pour reconnaître les limites des communes, décida qu'on ne devrait poser des bornes, aux frais des communes, que sur les limites de celles qui ont des contestations entre elles. (Arr. Cons. d'Et. 12 brumaire an XI.)

Dans toute autre circonstance où l'on voudra faire le bornage des communes cadastrées, on ne pourra donc en imputer la dépense sur le budget de ces communes; elle devra être soldée sur les fonds spéciaux affectés au cadastre.

Le bornage des communes est fait par le géomètre en chef du cadastre ou par ses agents, en présence des maires des communes intéressées.

Dans le cas où les frais en doivent être supportés par la commune, elle est libre de fournir elle-même les bornes, dont la façon et la forme doivent être subordonnées aux usages de la localité et à ses moyens pécuniaires. (Circ. min. 13 mars 1806.)

Si, pour quelque raison que ce soit, un terrain est contesté par deux communes, le géomètre délimitateur porte sur un croquis figuratif les limites prétendues de part et d'autre, les consigne dans son procès-verbal avec les dires des maires respectifs, et donne son avis motivé sur la limite qui lui paraît devoir être adoptée. Sur cette proposition, les conseils municipaux intéressés sont appelés à délibérer. (Règl. sur le cadastre et circ. min. 13 mars 1806.)

Le directeur des contributions directes fait un rapport. (Règl. sur le cadastre.)

Le sous-préfet et le conseil de préfecture donnent leur avis. (Même règl.)

Après quoi, le préfet rend un arrêté dans lequel il détermine les limites contestées. (Décr. 19-20 avril 1790; Ord. 3 octobre 1821, art. 3.)

En exécution de cet arrêté, et pour prévenir toutes les discussions ultérieures, des bornes sont immédiatement posées aux frais de qui de droit.

L'article 256 du Code pénal détermine la pénalité à prononcer contre ceux qui arracheraient des bornes ou pieds corniers (1).

Changements de circonscription.

La terminaison du cadastre dans une commune ne saurait être un obstacle aux modifications qui pourraient être utiles; car l'inconvénient d'avoir à renouveler les pièces du plan cadastral ne peut balancer les avantages d'une bonne délimitation. (Com. de l'int. 27 octobre 1830.)

La circonscription du territoire des communes peut être modifiée de trois manières :

1° Une portion du territoire d'une commune peut en être distraite, pour être réunie à la commune voisine;

2° Une commune peut être supprimée et son territoire réuni en entier à celui d'une autre commune ou partagé entre plusieurs ;

3° Enfin, une section de commune peut en être distraite, pour être érigée en une commune particulière et former un nouveau centre d'administration municipale.

La rectification de limites, ou, en d'autres termes, le transport d'une portion de territoire d'une commune à une autre, a pour but de satisfaire aux intérêts des habitants, aux nécessités du service administratif ou aux principes d'une bonne délimitation.

Ce transport s'applique à une enclave, c'est-à-dire à un terrain entièrement séparé de la commune dont il dépend.

En général, l'administration ne doit proposer la réunion de

(1) On appelle *pieds corniers* les arbres destinés à fixer les limites d'une coupe assise dans une forêt.

plusieurs communes, ou d'une section de commune à une autre, que lorsque l'une ou quelques-unes d'entre elles ont une si petite étendue, si peu d'habitants et de si médiocres revenus, qu'on n'y trouve pas la consistance nécessaire pour constituer une portion distincte du corps social. Qu'est-ce, en effet, qu'une population de 100, 150, 200 habitants, pour qu'elle nécessite un maire, un adjoint, un conseil municipal, et l'intervention particulière de l'administration supérieure à chacune de ces occasions fréquentes aujourd'hui, où il faut correspondre avec les communes, diriger leurs administrations, les ramener à l'exécution des lois? Ces petites communes compliquent fort inutilement l'action de l'administration.

Le titre Ier de la loi du 18 juillet 1837 règle tout ce qui concerne les réunions, divisions et formations de communes, et une instruction ministérielle du 30 avril 1838 porte que, bien que la loi du 18 juillet 1837 ait statué en termes généraux sur tous les cas de fractionnement de communes, elle n'a pas eu pour but de modifier les formes précédemment suivies pour la suppression des enclaves et terrains prolongés, ou pour la simple rectification de limites qui a lieu chaque jour par suite des opérations cadastrales : aussi le ministre, dans la circulaire sus citée, trace-t-il d'une manière spéciale les règles à suivre pour instruire toutes les affaires de circonscription territoriale, conformément à l'esprit comme à la lettre de la loi.

Il résulte de cette circulaire que, pour les projets de cette nature, il faut suivre les formes indiquées par une précédente circulaire du 7 avril 1828, c'est-à-dire produire à l'appui les pièces suivantes :

1° Les délibérations des conseils municipaux ;

2° L'avis du géomètre en chef du cadastre ;

3° L'avis du directeur des contributions directes;

4° Deux, trois ou quatre expéditions du plan des lieux, suivant les cas; pour la rédaction de ces plans, il faut consulter une circulaire ministérielle du 1er octobre 1839, insérée dans le tome 6 du *Répertoire administratif*, page 385;

5° Un tableau indiquant l'étendue, la population, les revenus et les dépenses ordinaires des communes, ainsi que l'étendue des terrains à distraire ou à échanger; le nombre des habitants qu'ils renferment, et le revenu communal qu'ils produisent en centimes additionnels ;

6° Les renseignements relatifs aux biens et aux droits communaux ;

7° Enfin l'avis du préfet, en forme d'arrêté.

Mais lorsqu'il s'agira d'une section de commune ou bien d'une portion du territoire qui, sans porter ce nom, serait cependant assez considérable et assez peuplée pour que la distraction n'en puisse être opérée sans altérer sensiblement l'existence et la constitution de la commune, alors on aura soin, quand bien même cette portion serait enclavée, de n'omettre aucune des formalités exigées par le titre Ier de la loi du 18 juillet 1837. En conséquence, on devra :

1° Faire procéder à une enquête au sein des communes intéressées, en choisissant, autant que possible, le juge de paix du canton pour présider à cette enquête;

2° Former une commission syndicale dans cette section ou portion de territoire;

3° Appeler les conseils municipaux à délibérer, avec adjonction des plus imposés;

4° Et soumettre l'affaire à l'examen du conseil d'arrondissement et du conseil général.

A toutes les pièces qui résulteront de l'accomplissement de ces dernières formalités, il faudra joindre celles indiquées ci-dessus dans la première catégorie, sous les numéros 2, 3, 4, 5, 6 et 7, en ayant soin de ne pas oublier, dans les renseignements relatifs aux biens communaux, la désignation des édifices servant à un usage public, qui pourront se trouver sur les portions de territoire à échanger ou à distraire. (Circ. min. du 30 avril 1838.)

Lorsque les propositions auront pour effet de modifier la circonscription d'un département, d'un arrondissement ou d'un

canton, elles exigeront le concours du pouvoir législatif, selon que l'opération sera minime ou importante ; on suivra l'une ou l'autre des deux manières de procéder ci-dessus indiquées ; mais, dans tous les cas, on devra soumettre l'affaire au conseil d'arrondissement et au conseil général. (Extrait de l'instruction du 30 avril 1838 sus citée.)

Les demandes d'érection en communes peuvent être faites dans l'intérêt d'une section : 1° lorsque la population a pris un accroissement tel, que la création d'un nouveau centre d'administration y devient utile ; 2° lorsque, possédant d'ailleurs en population comme en revenus, des ressources convenables, la distance, l'état naturel des chemins ou d'autres obstacles matériels rendent les communications difficiles entre elle et le chef-lieu de la commune.

Les propositions d'érections de communes, comme les propositions de réunions, sont précédées de la même instruction et accompagnées des mêmes pièces que les propositions relatives au transport d'une portion du territoire d'une commune à une autre. Les conseils généraux et d'arrondissement doivent toujours être consultés. (Avis du comité de l'intérieur du 12 juin 1833.)

L'érection est prononcée, sur l'avis du sous-préfet et du préfet, par ordonnance délibérée dans le comité de l'intérieur, et rendue sur le rapport du ministre de l'intérieur : l'ordonnance contient la désignation du chef-lieu et le nom de la nouvelle commune. (Avis du cons. d'Et., approuvé le 10 février 1806.)

En général, les érections nouvelles, soit de communes, soit de cantons, soit d'arrondissements, ne doivent être prononcées que dans le cas où des motifs très-graves rendraient cette mesure nécessaire, ou à moins de difficultés matérielles, de considérations importantes, de nécessités politiques impérieuses, ou d'une position tout à fait exceptionnelle. (Avis du comité de l'intérieur 11 août 1835, et du cons. d'Et. 16 novembre 1831.)

A consulter : Vuil. et Mon., Leb. et Pui., De Mag. et Del., Bos., Gand. et Boil.)

SECTION II.

De l'administration communale.

LÉGISLATION.

Loi du 28 août 1792.
— du 10 juin 1793.
— du 24 août 1793.
— du 10 vendémiaire an IV.
Décret du 10 vendémiaire an IV.
Loi du 21 prairial an IV.
Loi du 2 prairial an V.
— du 9 ventôse an XII.
Décret du 9 brumaire an XIII.
— du 4ᵉ jour complémentaire an XIII.
Ordonnance du 23 juin 1819.
Loi du 18 juillet 1837.

La commune est le principe, le motif, le but de l'administration municipale; elle est son théâtre, son élément, la mesure de son action.

Ce qui constitue proprement la commune, c'est l'association par laquelle un certain nombre d'individus jouissent en commun, sous la condition de remplir certaines obligations, de certaines propriétés ou de certains droits, dans les limites d'une portion du territoire soumise à une seule administration municipale : ces agrégations d'habitants peuvent faire, en se conformant aux prescriptions de la loi, tous les actes de la vie civile ; ce sont en quelque sorte des personnes morales : créées par la loi, il ne dépend pas d'elles de n'exister pas.

Tutelle. — Les communautés d'habitants ont toujours été réputées mineures; c'est là un de leurs caractères distinctifs : la tutelle administrative remplace à leur égard la tutelle civile et les délibérations du conseil de famille. La surveillance de l'autorité supérieure n'a jamais été plus utilement réclamée : en effet, la condition des propriétés communales diffère essentiellement de celle des propriétés particulières; c'est une espèce de *fidei-commis*, c'est un legs des générations passées aux générations futures; la génération présente n'en a que l'usufruit.

Cette action de contrôle nécessaire appartient spécialement à l'autorité royale : cependant, dans des cas extraordinaires, l'intervention de la loi est indispensable : en d'autres cas, l'autorisation du ministre, du préfet, du conseil de préfecture ou du sous-préfet, est suffisante.

Biens communaux.

Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit commun. (C. civ., art. 542.)

Les communes peuvent avoir des biens meubles et immeubles.

Les meubles se composent, dans les moindres campagnes, du chétif mobilier qui garnit la maison commune ; dans les villes, des bibliothèques, musées, galeries de tableaux, statues; enfin des créances et des rentes dues à la commune.

Les immeubles se distinguent principalement en deux classes: 1° les édifices publics, les places et marchés; 2° les biens ruraux qui sont livrés au pâturage des bestiaux, ou bien sont affermés : dans cette nomenclature se placent aussi des servitudes et des droits d'usage.

Comme il y a toujours sagesse et prudence à faire assurer les bâtiments communaux contre l'incendie, les conseils municipaux doivent être appelés à délibérer sur les moyens à employer qui offriraient une plus grande garantie, une plus grande sécurité.

Aux termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 9 août 1842, l'assurance par les compagnies à prime est reconnue plus avantageuse pour les bâtiments publics que celle par les compagnies d'assurance mutuelle, quoique ces dernières, depuis 1826, aient acquis une plus grande consistance. Néanmoins, il résulte des instructions contenues dans cette circulaire que toute compagnie légalement constituée peut être admise à traiter avec les communes; que les préfets sont

autorisés à approuver les assurances passées avec les compagnies à prime pour les communes dont ils règlent les budgets; que, pour les villes qui ont 100,000 fr. de revenu, les polices doivent être soumises au ministre de l'intérieur, de même que toutes celles qui seraient contractées avec les compagnies mutuelles, quel que soit le chiffre du revenu des villes.

Les biens communaux se divisent en biens communaux proprement dits, et en communaux : les premiers sont ceux qui se louent, s'afferment ou s'exploitent régulièrement au profit des communes, tandis qu'on entend par communaux ceux dont les habitants jouissent en commun.

Les landes, bruyères, marais; les bois, les forêts, et en général tous les terrains incultes, paraissent avoir été longtemps considérés comme la propriété des cités, villes, bourgs et autres corporations d'habitants, avant l'établissement en France de la féodalité; mais, à cette époque de confusion, les seigneurs s'emparèrent de ces biens, et ces spoliations, ces abus révoltants ne cessèrent qu'avec l'abolition du régime féodal (4 août 1789) : alors, les communes rentrèrent dans la possession de ces biens qui furent déclarés communaux de plein droit.

Les lois des 28 août 1792 et 10 juin 1793 forment seules, pour ainsi dire, les titres en vertu desquels les communes possèdent aujourd'hui.

Nous n'avons pas l'intention de présenter les vicissitudes auxquelles ont été soumis les biens communaux depuis la loi de 1793; nous ne parlerons ni de leur usurpation, ni de leur rachat; nous garderons le même silence à l'égard de la loi du 20 mars 1813, qui, injustement, ordonna l'aliénation de certains de ces biens au profit de la caisse d'amortissement; loi qui, du reste, a été abrogée définitivement par une loi postérieure du 28 avril 1816.

Partage des biens communaux entre les habitants de la commune.

Les biens dont les habitants d'une commune jouissent en commun peuvent être aliénés lorsque l'intérêt de la commune l'exige : en principe, leur aliénation est soumise aux mêmes règles et doit être faite dans les mêmes formes que l'aliénation de toute autre propriété communale.

Cependant, dans plusieurs circonstances, il a été dérogé à ce principe, et les habitants de la commune ont été autorisés à faire entre eux le partage des biens communaux et à en devenir propriétaires définitifs, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit. Les lois des 14 août 1792 et 10 juin 1793 ont particulièrement donné l'impulsion à ces partages : la première avait posé en principe la dépossession des communes; la seconde conférait d'une manière générale aux habitants le droit de partager gratuitement entre eux les biens communaux, hors les bois et les terrains consacrés aux usages publics.

Ces dispositions trouvent peut-être une sorte de justification dans la nécessité des circonstances politiques où l'on se trouvait alors ; mais en elles-mêmes elles sont évidemment attentatoires aux droits de propriété des communes. Partager un bien communal, c'est spolier la commune, cet être moral et permanent, qui ne comprend pas seulement les habitants actuels, mais les habitants futurs; c'est dépouiller l'avenir au bénéfice du présent.

On ne tarda pas à sentir les inconvénients attachés à ces partages; aussi l'exécution de la loi du 10 juin 1793, qui les autorisait, fut-elle indéfiniment suspendue par la loi du 21 prairial an IV. Les habitants devenus propriétaires, en vertu de partages régulièrement opérés, furent maintenus en possession ; tous détenteurs de biens communaux, en vertu d'un partage fait sans qu'il en ait été dressé d'acte, qui ne pouvaient justifier d'un titre écrit, furent mis en demeure d'en faire la

remise ou l'acquisition, moyennant un prix déterminé, dans le délai de trois mois. (L. 9 ventôse an XII.)

Bientôt après, la loi du 2 prairial an V interdit définitivement de faire aucune aliénation de biens communaux en vertu de la loi du 10 juin 1793 ; enfin, le décret du 9 brumaire an XIII, relatif au mode de jouissance de ces biens, disposa que les communes qui, n'ayant pas profité de la loi du 10 juin 1793 pour les partager, avaient conservé leur ancien mode de jouissance, continueraient d'en jouir comme par le passé. Les communes ne sont donc plus fondées à réclamer le partage de leurs biens communaux, en exécution de la loi du 10 juin 1793. (Avis du com. de l'int. du 26 août 1834.) Cette loi, d'ailleurs, n'eût-elle pas été révoquée, ne serait pas davantage applicable aujourd'hui ; car son seul but est de soustraire les communes à la tutelle du gouvernement : or, des lois postérieures n'obligent-elles pas ces communes à ne plus faire aucune aliénation et par conséquent aucun partage de leurs biens, sans l'autorisation de l'autorité supérieure. (Avis du com. de l'int. 4 août 1835.)

Sous la législation actuelle, on refuse même le nom de partage aux opérations qui y donnent lieu ; les ordonnances d'autorisation les considèrent maintenant comme des aliénations amiables ordinaires faites, non pas à des habitants copartageants, mais à des acquéreurs déterminés. (Ord. délibérée dans le com. de l'int. le 30 octobre 1835.)

En conséquence, les mêmes conditions exigées pour toutes autres aliénations ont été imposées aux acquéreurs.

Les anciens partages entre habitants opérés par suite de la loi du 10 juin 1793 donnent quelquefois encore lieu, quant à leur existence, à des contestations : lorsque ces contestations présentent à juger des questions de propriété sur les biens partagés, c'est aux tribunaux à en connaître ; mais, lorsque ces contestations naissent à l'occasion des actes et des preuves du partage, la loi du 9 ventôse an XII renvoie le jugement de ces difficultés aux conseils de préfecture, avec faculté d'appel de-

vant le conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'intérieur.

Partage des biens indivis entre deux communes.

Lorsque deux communes, concurremment en possession depuis plus de *trente ans* d'un bien communal, sans titre de part ni d'autre, veulent faire cesser l'indivision, il est, aux termes de la loi du 10 juin 1793, procédé au partage par la voie administrative. Le partage est opéré en raison du nombre de feux (1) par chaque commune, et sans avoir égard à l'étendue du territoire de chacune d'elles. (Avis cons. d'Et. 20 juillet 1807 et 26 avril 1808.)

Mais si les droits des deux communes propriétaires reposent sur des titres, et si ces communes ne s'entendent pas pour faire à l'amiable le partage sous la direction de l'autorité administrative supérieure, alors elles doivent être renvoyées à s'adresser aux tribunaux ordinaires, qui, seuls, peuvent légalement apprécier leurs titres de propriété. Pour les autorisations à obtenir, voyez l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837.

Modes de jouissance.

Les communes qui n'ont pas profité des dispositions de la loi du 10 juin 1793 pour partager leurs biens communaux, mais qui ont, depuis cette loi, conservé le mode de jouissance antérieurement en usage, doivent, conformément au décret du 9 brumaire an XIII, continuer d'en jouir de la même manière que par le passé (avis cons. d'Et. 20 mars 1833); de même si, au lieu de conserver son ancien mode de jouissance, une commune en a établi un nouveau, conformément à la faculté qui lui en était donnée par l'article 12, section 3, de la loi du 10

(1) On entend par *feux* les gens mariés ou garçons, ayant ménage ou feu particulier.

juin 1793, et antérieurement au décret du 9 brumaire an XIII, ce nouveau mode de jouissance doit continuer d'être exécuté. (Avis cons. d'Et. 29 mai 1808, et com. de l'int. 5 août 1834.)

Dans ces deux circonstances, le mode de jouissance existant de fait est devenu l'état légal, quant aux biens de la commune.

Toutefois, ces modes de jouissance pourront être changés sur la demande des conseils municipaux, après avis du sous-préfet et du préfet, par une ordonnance délibérée en conseil d'Etat, et rendue sur le rapport du ministre de l'intérieur. Il y a toujours un fonds de sagesse et de justice dans un mode de jouissance qu'une communauté garde, lorsqu'elle est libre de le changer.

Un avis du conseil d'Etat, du 21 février 1838, a parfaitement établi les différentes manières dont les communes peuvent jouir et disposer de leurs biens; le voici :

« Considérant, qu'aux termes des lois actuellement en vigueur, et depuis celle du 21 prairial an IV, il ne peut plus y avoir lieu à partage de biens communaux;

« Qu'en effet, d'après les principes posés par ces lois, la propriété des biens communaux, sans distinction de ceux qui sont mis en jouissance commune, ne peut être considérée comme résidant sur la tête de chaque habitant, et comme susceptible de se diviser entre eux, mais que ces biens constituent, quelles que soient leur nature et leur origine, la propriété indivisible du corps de commune;

« Considérant qu'il n'existe que quatre manières de disposer de cette propriété, soit quant au fond, soit quant à l'affectation et à ses produits; savoir :

« 1° L'aliénation, par voie de vente ou d'échange, réglée par l'article 19, paragraphe 3 et par l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837;

« 2° L'affectation à un service public dans la forme prescrite par l'article 19 de la même loi;

« 3° La jouissance en commun, à laquelle se rapportent l'article 105 du Code forestier et l'article 17, paragraphe 3 et 4 de la loi du 18 juillet 1837;

« 4° Enfin, le bail à ferme ou à loyer, dont parlent les articles 17, § 2, et 19, § 5, de la loi du 18 juillet 1837 ;

« Le conseil d'État est d'avis que *tous* règlements, délibérés par les conseils municipaux, seraient contraires aux lois, s'ils ne se renfermaient pas dans l'une de ces quatre manières de disposer des biens communaux. »

Pour être admis au bénéfice du droit de participation à la jouissance des biens communaux, il faut justifier de sa qualité de Français, et avoir un domicile actuel et réel dans la commune. (*Voy.* les décrets des 23 avril 1807 et 16 juillet 1810, ainsi que les art. 103, 104 et 105 du C. C.) (L. 14 août 1792 et 10 juin 1793.)

Dans une circulaire du 28 mars 1838, M. le ministre de l'intérieur dit, que des difficultés s'étant élevées dans plusieurs départements, au sujet d'anciens usages, d'après lesquels toute personne, née hors la commune où elle venait s'établir, devait verser, dans la caisse municipale, une somme d'argent, pour être admise à la jouissance des biens communaux, avait cru devoir consulter le comité de l'intérieur sur la légalité de ces taxes, désignées. suivant les localités, sous les noms de *droits d'entrée en jouissance, droits d'incolat, droits de bourgeoisie.* Ce comité, se fondant sur les dispositions de l'article 542 du Code Civil, a pensé « que, même en restreignant la qualité d'habitants « à ceux qui sont domiciliés dans la commune, on ne pourrait, « sans violer, soit cet article, soit les articles 102 et suivants « du même Code, relatifs au domicile, établir, quant à la jouis- « sance des biens communaux, entre les anciens et les nou- « veaux domiciliés, une distinction qui tendrait à exclure ces « derniers de tout ou partie des droits acquis aux habitants « en général ; que, par conséquent, dans le cas où des conseils « municipaux auraient exclu, par leurs délibérations, les nou- « veaux domiciliés de la jouissance des droits acquis aux autres « habitants, ou les auraient assujettis, à raison de cette circon- « stance, à des conditions plus onéreuses, il y aurait lieu, par « les préfets, à prononcer l'annulation de ces délibérations,

« pour violation d'une loi, en vertu de l'article 18 de la loi « du 18 juillet 1837. »

Dettes communales.

La loi du 24 août 1793 a déclaré nationales les dettes des communes, contractées jusqu'au 10 août de la même année : en conséquence, toutes dettes communales antérieures au 10 août 1793 étant devenues dettes nationales et leurs créanciers, créanciers de l'État, les communes sont libérées sans *réserve* et sans *exception;* de plus, une déchéance absolue frappe indistinctement les créanciers qui n'ont pas été payés par les communes, ni liquidés par l'État, quels que soient, d'ailleurs, leurs titres, leur caractère et leur position (1). (Avis du Cons. d'Ét. de 1819.)

Une commune ne peut donc pas aujourd'hui être autorisée à payer une dette antérieure à 1793, et si, dans l'ignorance de ses droits, l'administration a consenti un titre nouvel pour une dette de cette nature, ce titre doit être regardé comme nul; car un titre nouvel ne crée pas de droits nouveaux, et ceux du créancier ne peuvent résulter que du titre primitif.

Quant aux dettes nouvelles ou actuelles, c'est-à-dire qui ont été contractées postérieurement à la loi du 24 août 1793, qui se contractent encore tous les jours, les communes doivent les acquitter au moyen, soit de fonds libres, soit d'un emprunt, soit d'une imposition extraordinaire, soit de l'aliénation de quelques biens communaux.

C'est de ces dernières dettes dont nous allons nous occuper, et dont il s'agit dans l'article 30, n° 21, de la loi du 18 juillet 1837.

A l'administration appartient le devoir de prendre les mesures convenables pour opérer l'acquittement des dettes des com-

(1) Les préfets seuls statuent sur l'application de la loi du 24 août 1793, sauf recours au ministre compétent.

munes, au cas où elles se refuseraient elles-mêmes à y pourvoir. Mais il faut que ces dettes, aux termes de la loi, soient *exigibles*, c'est-à-dire qu'elles aient été contractées en vertu d'autorisations régulières, et qu'elles ne puissent être contestées; ou bien, après contestation, qu'elles aient été reconnues légitimes, soit par un arrêté d'un conseil de préfecture, soit par une décision judiciaire, les indemnités dues en exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV, au profit des victimes d'attentats commis par attroupement sur le territoire d'une commune, rentrent dans la catégorie des dettes exigibles.

Lorsqu'une dette est ainsi établie, si la commune a en caisse des fonds suffisants pour se libérer, l'autorité supérieure peut, ou en autoriser le payement, ou porter d'office au budget la somme nécessaire.

Si, n'ayant point de fonds libres, elle possède des rentes ou des propriétés immobilières, susceptibles d'être aliénées, c'est au créancier, porteur du titre, à se pourvoir auprès du ministre de l'intérieur pour obtenir l'autorisation d'en poursuivre la vente, conformément au vœu de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837.

Si la commune est dépourvue de toute ressource, il y a lieu de procéder, par voie d'imposition d'office, suivant le dernier paragraphe de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, dans la limite du maximum déterminé par loi des finances.

Mais, c'est ici que peut échouer le pouvoir de l'administration, car il arrive assez souvent que des dettes, d'ailleurs parfaitement établies, sont tellement hors de proportion avec les ressources créées par la loi, que l'imposition d'office des vingt centimes imposables suffit à peine au payement des intérêts de la créance.

Or, en pareil cas, l'impossibilité de faire peser indéfiniment, sur les contribuables, une imposition additionnelle qui aggrave leurs charges d'une manière exorbitante, conduit inévitablement à faire déclarer l'insolvabilité de la commune débitrice.

Si la dette était tellement considérable, a dit plusieurs fois le comité de l'intérieur, que, pour l'acquitter, il fallût imposer la

commune pour des sommes excessives, ou pour un temps indéfini, l'administration serait dans la nécessité de regarder la commune comme insolvable, et de n'autoriser l'imposition qu'après avoir obtenu du créancier la réduction de sa créance dans une proportion qui permette à la commune d'y faire face. En effet, d'une part, on ne peut imposer à une commune des sacrifices qu'elle ne pourrait raisonnablement supporter, et d'autre part le gouvernement ne peut autoriser l'établissement d'impositions locales, dont l'effet serait d'épuiser la matière imposable, et, par suite, de nuire à la rentrée des contributions publiques. (Avis du Comité de l'intérieur 23 août 1836.)

Toute délibération municipale approuvée par l'autorité supérieure compétente, portant vote d'une dépense, même facultative, qui doit profiter à des tiers ou engager leurs intérêts, ouvre des droits en faveur de ceux-ci, et prend, dès lors, le caractère d'une dette exigible.

En ce qui concerne spécialement les condamnations judiciaires, il est nécessaire, pour obtenir l'autorisation de s'imposer, de vendre ou d'emprunter, que la commune produise :

1° Une expédition en forme du jugement ;

2° Le mémoire des frais dûment taxés par le tribunal.

Pour l'imposition, la vente ou l'emprunt, on doit procéder dans les formes prescrites par la loi pour ces diverses opérations.

A l'égard des intérêts, ils ne sont dus qu'autant qu'il y a eu demande en justice et jugement qui les prononce ; dans tous les cas, ils ne sont exigibles que pour cinq ans.

Les impositions extraordinaires ne peuvent être soumises à aucune autre limite que la quotité de la dette elle-même. En effet, la loi n'a pas fixé le nombre des centimes extraordinaires, que les conseils municipaux réunis aux plus forts contribuables, auraient la faculté de voter pour les dépenses urgentes de la commune. Les circulaires ministérielles ont bien réduit à vingt le nombre des centimes qui pourraient être perçus annuellement ; mais cette règle, applicable dans les cas ordinaires, cesse d'être obligatoire quand il s'agit d'acquitter des dépenses aussi urgen-

tes et aussi rigoureuses que celles résultant d'une dette. (Avis du Comité de l'intérieur 6 février 1826.)

Le payement des sommes dues et reconnues par les communes ne peut être poursuivi, quels que soient les créanciers, que par voie administrative, c'est-à-dire devant les préfets qui vérifient la créance, constatent sa légitimité et ordonnent la manière dont le payement sera effectué, sauf recours au ministre de l'intérieur.

Les tribunaux ont consommé leurs pouvoirs, lorsqu'ils ont prononcé des condamnations contre des communes autorisées à plaider, c'est à l'autorité administrative qu'appartient le droit de répartir entre les habitants le montant de ces condamnations.

De la maxime que l'impôt frappe le fonds et non la personne, et que le propriétaire quel qu'il soit, ancien ou nouveau, répond de la charge dont son fonds est ou a été grevé dans sa main ou dans celle de ses auteurs, il suit :

Qu'une condamnation communale, dès qu'elle existe, donne naissance à une charge qui pèse moralement et de droit sur tout le territoire de la commune, et pour chaque possesseur, dans la proportion de ce qu'il y possède ;

Que, lorsqu'une commune succombe, les habitants ne peuvent être condamnés aux frais et dépens ; la commune, être moral, est seule condamnée.

Pour rendre plus faciles aux communes les moyens d'acquittement, les préfets, d'ordinaire, séparent et divisent la dette entre plusieurs années.

Responsabilité des communes.

La loi du 10 vendémiaire an IV oblige les communes à payer des indemnités aux victimes des pillages, incendies ou autres crimes commis sur leur propre territoire par des attroupements armés ou non armés, quand bien même les auteurs n'ont pu être mis sous la main de la justice. L'application et le

mode d'exécution de cette loi, toujours en vigueur, a une très-grande importance dans l'administration communale : elle mérite quelques explications.

Aux termes des articles 8 et 11 de la loi du 10 vendémiaire an IV, l'avance des condamnations devait être faite *dans les dix jours* par les *vingt* plus forts contribuables, et, à défaut d'acquittement, la force armée était envoyée pour en faire opérer le versement.

Mais, pour apprécier la loi de vendémiaire dans son esprit et dans les moyens de répression qu'elle a consacrés, il faut se reporter aux circonstances et aux nécessités de l'époque où elle a été promulguée.

La tranquillité des campagnes universellement troublée par les entreprises de la malveillance et les effets d'une longue disette et, surtout, l'impérieux besoin d'assurer le service des subsistances compromis à chaque instant par le pillage des grains, ont pu justifier l'excessive sévérité des dispositions de l'article 11 et même les rendre indispensables. Mais, outre que les mêmes motifs n'existent plus, le nouvel ordre établi sous l'empire de la charte, dans la répartition de l'impôt et la fixation d'une base exclusive commune à toutes les impositions locales, ne permettrait plus de recourir à l'emploi des mêmes moyens.

Disons donc qu'aujourd'hui les principes posés dans les lois des finances, notamment dans celle du 28 avril 1816, ont eu pour effet d'abroger la loi de vendémiaire an IV, en ce qui concerne l'avance demandée immédiatement aux vingt plus forts contribuables.

La seule disposition de cette loi qu'on doive considérer comme maintenue et qui, au fond, en constitue le principe essentiel, est celle de l'article 9, en exécution duquel les indemnités à payer doivent être réparties entre les habitants de la commune.

En effet, le but de cette loi a été de faire supporter, non par les communes, mais par ceux-là seuls qui étaient à même

de prévenir le dommage ou de l'arrêter, le châtiment de leur indifférence coupable, sinon de leur connivence avec les auteurs de délits ou de crimes commis sous leurs yeux et qu'ils ont laissé consommer sans porter secours aux victimes.

Si donc il est dans l'équité de rendre les contribuables domiciliés responsables de faits qu'ils étaient à portée de prévenir, il n'en saurait être de même pour les propriétaires non domiciliés qui sont parfaitement irréprochables sous ce rapport et qui, dès lors, ne peuvent, avec justice, être astreints au payement de la contribution.

En conséquence, il résulte de ce qui précède que, lorsque la commune, considérée comme être collectif, a été condamnée par suite de cette responsabilité obligatoire réglée par la loi du 10 vendémiaire, il y a lieu de recourir à une imposition établie dans une forme toute spéciale; car, comme nous venons de le dire, cette imposition ne peut peser sur les propriétaires forains ou non résidants, elle ne peut être assise que sur les citoyens portés au rôle de la contribution personnelle de l'année et domiciliés dans la commune au moment où les délits et attentats ont été commis, soit contre les personnes, soit contre les propriétés.

La répartition de cette imposition est faite en raison des facultés de chacun, et établie d'après la base de toutes les contributions directes payées dans la commune par les domiciliés. Le même mode de répartition serait suivi, si la condamnation frappait simultanément deux communes.

La contribution ainsi payée par les domiciliés n'a pas, du reste, un caractère définitif : le droit de recours peut toujours être exercé contre les vrais coupables, s'ils étaient plus tard reconnus et condamnés, car chacun est responsable des dommages provenant de son fait personnel.

Nous devons dire cependant que le principe que nous venons de poser n'a pas toujours prévalu dans l'application : en effet, une loi du 31 mai 1834 et une ordonnance de 1835 ont autorisé la ville de Metz et la commune de Miglos (Ariége), à s'im-

poser extraordinairement à l'effet de payer les réparations des dommages causés par une émeute, et il n'a pas été fait de distinction, dans cette loi et ordonnance, entre les domiciliés et les forains. Ces exemples ne nous paraissent pas conclure contre notre opinion.

Nous persistons à penser qu'il ne faut considérer la loi ainsi que l'ordonnance citées que comme de simples mesures financières appliquant la règle généralement admise en matière d'impositions communales extraordinaires, sans qu'il en puisse sortir un principe nouveau qui ne blesserait pas moins la raison que l'équité.

Lorsqu'un attentat ou un délit a été commis dans une commune, par suite de rassemblements ou d'attroupements, l'administration municipale doit le faire constater dans les vingt-quatre heures et en adresser, sous trois jours, procès-verbal au ministère public près le tribunal civil. Mais, quand la commune est dans le cas de la responsabilité, ce procès-verbal n'est pas absolument indispensable pour l'application de cette responsabilité. (Cons. d'Et. 5 germinal, 20 floréal an XIII.)

Il n'est pas nécessaire que les plaignants demandent à l'autorité administrative l'autorisation de poursuivre une commune dans le cas de responsabilité (Cass. 18 novembre 1821. Cons. d'Et., Sections réunies, 28 janvier 1826.); la raison en est que les poursuites dont il s'agit ne sont pas purement civiles, mais d'ordre public et de haute police.

La loi du 10 vendémiaire an IV n'est pas applicable :

1° Dans le cas de rébellion à main armée et d'insurrection contre le gouvernement. (C. cass. 7 avril 1836.)

2° Si, au moment du délit, la guerre civile avait brisé la municipalité et l'organisation ordinaire de la défense. (Cass. 27 juin et 5 décembre 1822 ; Cour royale de Bordeaux, 1834.)

3° Si la commune prouve qu'elle a pris toutes les mesures pour prévenir le pillage et que les pillards sont étrangers à son territoire. (C. R. d'Aix, 2 juin 1832.)

4° Si elle prouve qu'elle n'a pu avoir matériellement connaissance du désordre. (Décr. 18 juin 1808.)

Du principe que les cas de responsabilité constituent une action extraordinaire mais civile, en réparation d'un délit arrivé par la faute, égoïsme et lâcheté des communes, il suit :

Que les tribunaux sont compétents pour statuer sur la responsabilité des délits commis à force ouverte ou par violence, sur le territoire d'une commune par attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu.

Mais que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient d'assurer l'exécution des jugements qui interviennent en matière de réparations civiles dont les communes sont responsables, aussi bien que de distribuer entre tous les domiciliés le montant des condamnations pécuniaires prononcées en exécution de la loi du 10 vendémiaire an IV.

A consulter : Vuil. et Mon., Leb. et Pui., Corm., de Mag. et Del., Bos., Gand. et Boil.

Les communes, avons-nous dit, peuvent posséder, acquérir, échanger, emprunter, recevoir, aliéner, s'obliger, ester en jugement, comme de simples particuliers; mais elles sont soumises, pour l'exercice de leurs droits, à certaines formes protectrices. Ces formes varient suivant la nature des actes qu'il s'agit de faire; nous allons spécialement nous en occuper dans ce titre.

Acquisitions.

La conservation des biens des communes a été, de tout temps, l'objet de la sollicitude du législateur, et cette sollicitude s'est étendue aux meubles et immeubles que les communes se proposaient d'acquérir : les lois de 1791 et de 1797 en font foi.

Les achats d'objets mobiliers sont soumis aux formes les plus simples : il suffit au maire de prendre l'avis du conseil municipal, si la dépense a été portée au budget ; lorsqu'il n'y a pas de crédit ouvert, cette délibération doit être approuvée par le préfet. — Il y a lieu d'avoir recours à une adjudication publique, sur soumissions cachetées, lorsque les objets mobiliers à acquérir présentent une certaine importance.

Les communes ne peuvent faire aucune acquisition d'immeubles sans autorisation préalable.

Les acquisitions d'immeubles quand le prix ne s'élève pas au-dessus de 3,000 fr. (pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 fr.), et de 20,000 fr. pour les autres communes, sont exécutoires sur arrêté du préfet, en conseil de préfecture. S'il s'agit d'une valeur supérieure, il est statué par une ordonnance du roi. (Art. 46, L. 18 juillet 1837.)

Ces dispositions ne s'appliquent pas toutefois au cas où il s'agirait d'une expropriation pour cause d'utilité communale. Il n'est pas dérogé, sous ce rapport, à la loi du 3 mai 1841.

Les rentes sur l'État continuent à être considérées comme immeubles, et la valeur de 3,000 fr. et de 20,000 fr. doit être évaluée d'après son produit, estimé au cours de la bourse de Paris, à l'époque de la dernière formalité de l'instruction. (Circ. min. 18 août 1837.)

La première des conditions pour qu'une acquisition reçoive la sanction du gouvernement, c'est qu'elle soit utile à la commune et ait reçu l'assentiment des habitants, représentés par le conseil municipal.

Tout le système de la loi nouvelle (18 juillet 1837) repose sur une pensée de simplification qui a pour but d'accélérer l'expédition des affaires communales. Cependant, il eût été peu conforme à la prudence, en rendant l'autorisation plus rapide, de lui enlever les éléments d'instruction qui doivent l'éclairer : les formalités préalables ont donc été maintenues ; elles consistent dans la production des pièces suivantes :

Pièces d'un dossier relatif à une acquisition.

1° Procès-verbal descriptif et estimatif de l'immeuble à acquérir, dressé contradictoirement par deux experts nommés, l'un par la commune, l'autre par le vendeur (en double expédition, dont l'une sur papier timbré);

2° Plan figuré et détaillé des lieux;

3° Consentement du vendeur (ce consentement, qui doit être également sur timbre, peut être écrit au bas du procès-verbal d'estimation et doit contenir, en termes précis, la désignation de l'immeuble, son étendue en mètres carrés et son prix);

4° Procès-verbal d'enquête *de commodo et incommodo*, dressé par un commissaire désigné par le sous-préfet;

5° Le budget ou l'état de situation financière de la commune (Circ. min. int. 21 novembre 1837);

6° Délibération motivée du conseil municipal, dans laquelle toutes les pièces ci dessus doivent être visées et approuvées;

7° Avis du sous-préfet et celui du préfet.

Toutes ces pièces, s'il y a lieu, sont transmises au ministre de l'intérieur, et le rapport de ce ministre au conseil d'État devient la base de l'ordonnance royale portant homologation.

Cette ordonnance ne peut être attaquée par des tiers, si ce n'est en vertu d'un droit privatif.

Quand l'immeuble appartient à un particulier, l'acte de vente est passé devant un notaire, qui doit se faire représenter l'ordonnance d'autorisation. Si l'immeuble appartient au domaine, la vente est faite administrativement par les préfets.

Les communes qui acquièrent des biens immeubles étant assujetties aux mêmes formalités que les particuliers, les maires doivent faire, dans le délai de quinze jours, transcrire au bureau des hypothèques les contrats d'acquisition, et les communes ne doivent également payer le prix de ces acquisitions qu'autant que les formalités prescrites pour la radiation et la purge légale des hypothèques ont été préalablement accomplies.



Une ordonnance royale du 18 avril 1842 dispense les communes des formalités de la purge des hypothèques, pour les acquisitions faites par elles à l'amiable et dont le prix n'excède pas 100 fr.; mais il importe de ne pas se méprendre sur l'esprit de cette mesure. Il n'est pas interdit aux communes de purger les hypothèques pour les acquisitions de 100 fr. et au-dessous; c'est une simple faculté qui leur est donnée de faire ou de s'abstenir dans une certaine limite, et, à cet égard, les conseils municipaux doivent toujours être appelés à délibérer sur l'utilité ou l'inutilité de la purge, et leurs délibérations soumises à l'approbation des préfets. (Circ. du ministre de l'intérieur 30 avril 1842.)

L'acquisition faite par une commune, et dont le prix doit être payé par elle, est passible du droit d'enregistrement et soumise aux règles du droit commun : « En matière d'impôt, « on ne peut étendre les exceptions au delà des cas prévus par « la loi. » Cependant la loi du 6 juin 1824, art. 7, a statué que les actes d'acquisition des communes et autres établissements publics ne seront soumis qu'à un droit fixe de 10 fr., pour frais d'enregistrement et de transcription hypothécaire, lorsque les immeubles acquis devront recevoir une destination publique et ne pas produire de revenus.

Les maires ne peuvent acquérir les biens des communes (C. C., art. 1596); mais les adjoints? oui. (Ord. 30 juillet 1831; Avis du comité de l'intérieur 13 juin 1834 et 14 novembre 1836.)

Les tribunaux sont seuls compétents pour statuer sur les contestations relatives aux ventes faites par des particuliers à des communes.

Échanges.

L'échange est un contrat qui participe à la fois de l'acquisition et de l'aliénation, et qui ne peut en conséquence intervenir, soit entre une commune et un particulier, soit entre deux communes, sans l'autorisation du gouvernement ou du préfet.

La cause de l'échange est considérée comme juste, toutes les fois que l'objet que la commune reçoit en contre-échange vaut mieux ou autant, soit à raison du produit, soit à raison des convenances, que celui qu'elle donne. Dans l'échange, chacune des choses est à la fois et la chose vendue et le prix de l'autre ; chacun des contractants est en même temps vendeur et acheteur. Les principes généraux qui régissent ces contrats sont établis dans le Code civil, art. 1702, 1703, 1704, 1705, 1706 et 1707.

De même que, pour les acquisitions, tout échange d'immeubles, quand le prix ne s'élève pas au-dessus de 3,000 fr. (pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 fr.), et de 20,000 fr. pour les autres communes, est exécutoire sur arrêté du préfet, en conseil de préfecture ; s'il s'agit d'une valeur supérieure, il est statué par une ordonnance du roi. (Art. 46, L. 18 juillet 1837.)

Pour constater les avantages que la commune doit retirer d'un échange, on est tenu de remplir certaines formalités préliminaires ; ces formalités consistent dans la production des pièces ci-après indiquées :

Pièces d'un dossier relatif à l'échange.

1° La soumission de l'échangiste ;

2° La délibération par laquelle le conseil municipal a voté l'échange et nommé des experts pour estimer les biens à échanger ;

3° Le procès-verbal d'expertise contradictoire, constatant la position, la contenance, la valeur de ces biens, et accompagné d'un plan ;

4° Une enquête *de commodo et incommodo* ;

5° La délibération du conseil municipal sur l'enquête et l'expertise ;

6° L'avis du sous-préfet et celui du préfet.

S'il s'agit d'un échange de bois, les experts doivent être nommés contradictoirement : 1° au nom de l'administration des

forêts; 2° au nom de l'administration municipale; 3° au nom de l'échangiste.

L'autorisation d'échange une fois obtenue, le projet doit être converti en acte public.

En règle générale, les échangistes doivent toujours justifier : 1° avant la passation de l'acte, de leurs titres de propriété; 2° dans les délais prescrits, de la libération de toute hypothèque sur les immeubles offerts par eux en contre-échange.

L'autorisation donnée à une commune d'aliéner ou d'échanger un bien, implique nécessairement que la commune est propriétaire. Si donc il survient un changement contraire à cette présomption, la loi d'autorisation tombe d'elle-même, puisqu'elle n'a plus d'objet. (Cass. 24 mars 1809.)

S'il s'agissait d'un échange entre l'Etat et une commune, les formalités ne sont pas tout à fait les mêmes, car les biens dépendants du domaine de l'Etat ou de la dotation de la couronne ne peuvent être aliénés ou échangés qu'en vertu d'une loi. (L. 9 mai, 21 septembre, 22 novembre, 1er décembre 1790, et 8 novembre 1814.)

Aliénations.

Les communes ne peuvent aliéner leurs immeubles qu'en cas d'urgence ou pour un avantage évident; le gouvernement est juge de cette opportunité. Comme toute vente de biens communaux tend à diminuer les ressources de la communauté, et, par conséquent, à spolier l'avenir au bénéfice du présent, elle doit être repoussée quand les fonds en provenant ne sont pas destinés à un emploi utile et durable; son intérêt, bien entendu, veut qu'elle recoure à une imposition extraordinaire plutôt que de se priver des ressources qui lui sont nécessaires pour couvrir ses dépenses annuelles. (Avis du comité de l'intérieur 31 mai 1833 et 13 septembre 1835.)

Une vente d'objets mobiliers appartenant à une commune est susceptible d'être autorisée, s'il est prouvé qu'ils ne lui sont

d'aucune utilité, ou que du moins cette vente présente plus d'avantages que d'inconvénients.

Quant aux aliénations d'immeubles appartenant aux communes, elles sont soumises, à peu de chose près, aux mêmes règles et aux mêmes formes que celles tracées pour les acquisitions, et l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837 leur est également applicable.

D'après les nouvelles instructions, désormais on ne soumettra plus au ministre de l'intérieur les aliénations d'immeubles d'une valeur qui n'excède pas 3,000 fr. pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 fr., et 20,000 fr. pour les autres : le préfet, en conseil de préfecture, autorise ces aliénations; quant aux aliénations d'une valeur supérieure, elles sont autorisées par une ordonnance du roi.

Les rentes sur l'Etat continuent à être considérées comme immeubles, et la valeur de 3,000 fr. et de 20,000 fr. devra être évaluée d'après son produit, estimé au cours de la bourse de Paris, à l'époque de la dernière formalité de l'instruction.

Toutefois, l'autorisation par ordonnance du roi sera nécessaire pour les aliénations soit mobilières, soit immobilières, bien qu'il s'agit d'une valeur inférieure à 3,000 fr., si ces aliénations étaient provoquées par des créanciers porteurs de titres exécutoires, conformément au paragraphe 3 de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837. (Circ. min. 28 août 1837.)

Le ministre des finances a prétendu que les bois étaient exceptés de la disposition du premier paragraphe de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837, en ce sens qu'ils ne pouvaient être aliénés, comme par le passé, qu'en vertu d'une ordonnance, quelle qu'en fût la valeur; mais le ministre de l'intérieur s'est refusé à admettre l'exception. En effet, la loi ne distingue pas, et *ubi lex non distinguit, et nos non distinguere debemus.* (Lettre du mois d'août 1838.)

Nous avons dit plus haut qu'une aliénation de biens communaux ne peut être autorisée qu'en cas d'urgence et pour des motifs sérieux et légitimes. Néanmoins, l'expérience a démon-

tré que souvent les biens ruraux étaient plus onéreux que profitables aux communes, en ce que les administrations municipales ne peuvent jamais, par leurs soins, égaler l'activité de l'intérêt personnel ; aussi, dans une instruction ministérielle du 18 mai 1818, il est dit : « que l'on doit reconnaître que, dans tous les temps, les biens des communes ont été généralement mal administrés, et que leur intérêt est de les vendre, de les concéder ou de les partager entre les habitants, sauf, bien entendu, le versement du prix d'aliénation dans la caisse municipale. » Toutefois, notre première opinion n'en subsiste pas moins dans toute sa force, et elle nous semble corroborée par un avis du comité de l'intérieur du 31 mai 1833, et, par conséquent, postérieur à l'instruction sus citée ; cet avis porte : « que le motif que le produit actuel des biens communaux est inférieur à l'intérêt que rapporteraient les fonds placés en rentes sur l'Etat, n'est pas suffisant pour légitimer une aliénation ; si, d'ailleurs, la commune n'a pas des besoins urgents, ou peut subvenir par d'autres moyens au déficit de son budget. »

Le mode à suivre pour l'aliénation des biens communaux doit être, en général, celui des enchères avec publicité et concurrence.

Toute aliénation à l'amiable est exceptionnelle : cependant ce mode peut être autorisé, 1° lorsque l'objet est d'une valeur très-minime ; 2° dans le cas où il y a un avantage tellement évident pour la commune, que la formalité des enchères devient tout à fait inutile ; 3° lorsqu'il s'agit d'une vente faite par une commune à un autre établissement public (avis du com. de l'int. 27 février 1833) ; 4° lorsqu'il s'agit de l'exécution des alignements de voirie urbaine ou vicinale, ainsi qu'il est prescrit par la circulaire ministérielle du 23 janvier 1836 ; 5° enfin, lorsque l'usurpateur d'un bien communal en fait la déclaration, conformément aux dispositions de l'ordonnance réglementaire du 23 juin 1819.

Les éléments de l'instruction pour les aliénations consistent dans la production des pièces ci-après indiquées :

Pièces d'un dossier relatif à une aliénation.

1° Procès-verbal d'estimation dressé par un expert nommé par le maire;

2° Plan figuré et détaillé des lieux;

3° Extrait de la matrice cadastrale;

4° Procès-verbal d'information *de commodo et incommodo*;

5° Soumission de l'acquéreur, s'il s'agit d'une vente à l'amiable;

6° Délibération motivée du conseil municipal indiquant la nature, la contenance et le revenu des biens à aliéner;

7° Deuxième délibération du conseil municipal, si l'enquête a soulevé quelques oppositions;

8° Etat de l'actif et du passif de la commune;

9° Avis du sous-préfet et du préfet, en forme d'arrêté.

En matière d'aliénation, les plus forts imposés ne doivent pas être appelés aux délibérations du conseil municipal, car il est présumable qu'ils voteraient la vente d'une partie des propriétés communales plutôt que des centimes extraordinaires, dont la charge pèserait principalement sur eux. (L. 15 mai 1818, art. 29 et 40; avis com. de l'int. 23 janvier 1835.)

A l'égard des contestations qui peuvent s'élever en matière d'aliénation communale, elles sont exclusivement du ressort des tribunaux. Il en est de même des actions en nullité pour vices de forme.

L'aliénation, soit aux enchères, soit à l'amiable, est autorisée, s'il y a lieu, par une ordonnance rendue sur le rapport du ministre, et délibérée dans le comité de l'intérieur, si son importance exige cette instruction, aux termes de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837.

Donations et legs par actes écrits.

La donation est un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement d'une chose, en faveur du donataire qui l'accepte. (C. civ., art. 894.) Ainsi, une donation

qui n'a pas été acceptée légalement, c'est-à-dire en vertu de l'autorisation du gouvernement, du vivant du donateur, est nulle de plein droit, car l'acceptation est de l'essence de la donation. (Art. 910 et 931 du C. civ.)

La donation avec réserve d'usufruit a presque toujours été repoussée par le gouvernement. En effet, bien que le Code civil la permette, elle présente presque tous les caractères de véritables dispositions testamentaires, et cependant, à la différence de ces dernières, elle met le gouvernement dans l'impossibilité d'examiner la position des héritiers et, par suite, la convenance de l'acceptation.

Le legs est une donation faite par testament pour le temps où le testateur n'existera plus; jusqu'à ce moment, il peut toujours être révoqué, à la volonté du testateur. (C. civ., art. 895.) Dès lors, il n'y a pas lieu, tant que la succession n'est pas ouverte, à en faire autoriser l'acceptation. Ce n'est qu'au moment du décès que le gouvernement intervient, parce qu'alors seulement le droit de la commune est ouvert et certain.

Lorsque l'usufruit d'un bien a seul été légué à une commune, l'ordonnance qui en autorise l'acceptation doit, par application de l'article 619 du Code civil, fixer la durée de cet usufruit à trente ans, terme auquel la loi a borné tout usufruit qui n'est pas donné à des particuliers.

L'article 896 du Code civil a prohibé les libéralités entachées de substitution, c'est-à-dire celles dans lesquelles celui qui reçoit est obligé de conserver les biens donnés et de les rendre à une autre personne. Ainsi donc, le gouvernement ne saurait autoriser un établissement public à accepter toute donation entre vifs ou testamentaire qui contiendrait une substitution. Mais, pour cela, il faut que la charge de conserver et de rendre soit bien évidente, enfin que la substitution existe bien réellement. Il faut donc prendre garde à confondre la substitution avec toutes conditions légales que les donateurs ou testateurs peuvent imposer aux établissements donataires ou légataires, sous peine de perdre les avantages de la donation ou du legs, car il

est de principe que les volontés et les intentions de ces bienfaiteurs soient littéralement suivies et religieusement observées.

Outre les substitutions qui entraînent la nullité des libéralités, il peut y avoir, dans les actes de donations ou testamentaires, des conditions contraires aux lois ou à l'ordre public, telles, par exemple, que l'interdiction de jamais vendre, aliéner ou engager les biens donnés. Ces conditions doivent, en tous cas, être regardées comme non écrites. (Cod. civ., art. 900.)

Il était impossible d'accorder aux autorités municipales la faculté d'accepter ou de répudier, sans contrôle, les dons et legs qui sont faits aux communes ou aux établissements communaux. En voici la raison : si le don ou legs est conditionnel ou à titre onéreux, son acceptation pourrait entraîner quelque perte, et il en résulterait une sorte d'aliénation indirecte de la richesse communale. Il en serait de même si le legs, étant simple et sans condition, pouvait être répudié par la seule volonté du pouvoir municipal.

D'un autre côté, si la commune pouvait accepter le don ou le legs sans y être dûment autorisée, il pourrait arriver que l'intérêt des familles eût à souffrir de ce défaut de protection.

Une considération puissante s'opposait encore à ce que l'acceptation des dons et legs fût faite en toute indépendance. Les biens possédés par des communes ou des établissements communaux sont en quelque sorte de mainmorte, en ce sens, qu'ils ne peuvent être vendus qu'avec les autorisations prévues par la loi. Si les communes pouvaient accepter indéfiniment tous les biens qui leur seraient légués ou donnés, il pourrait en résulter qu'une masse considérable de biens fût à la longue hors du commerce ou du moins hors de la circulation. Cet état de choses porterait à la fois préjudice à la richesse nationale, qui trouve des avantages dans la division des propriétés, et au trésor qui compte parmi ses principales ressources les droits successifs et de mutation.

Par ces divers motifs, le législateur ne pouvait pas permet-

tre que l'acceptation et la répudiation des dons et legs faits aux communes, ne dépendissent que de la décision du conseil municipal ; aussi a-t-il établi que ce conseil n'aurait qu'à *délibérer* sur ces objets.

Quant au droit de prononcer souverainement en cette matière, on a jugé qu'il ne devait pas seulement appartenir à l'administration, que c'était un droit régalien ; qu'il était tout entier dans le domaine du prince, protecteur naturel de tous les intérêts, réformateur par sa sagesse et sa puissance de tous les abus que la loi ne peut, à cause de sa généralité, réprimer au fur et à mesure qu'ils surgissent.

Entre la commune prête à s'enrichir par une libéralité, et des collatéraux dépouillés par cette même libéralité, il faut un juge sans passion. Le roi seul pouvait avoir ce caractère auguste. C'est aussi la disposition expresse de l'article 910 du Code civil, c'est aussi la prescription de la loi du 2 janvier 1817.

Le gouvernement est donc appelé à autoriser l'acceptation des libéralités faites aux communes; il a également le droit de les réduire, de les rejeter, lorsque des considérations d'ordre public, l'intérêt même des communes, ou l'équité lui en font un devoir. Comme tuteur des intérêts généraux de l'Etat, comme tuteur des établissements publics, le gouvernement devait être chargé de cette mission. Les principaux éléments de ses déterminations sont : d'une part, la destination, l'utilité et la nécessité du legs, les services que le pays doit en attendre, la situation financière de la commune, les conditions plus ou moins onéreuses qui peuvent y être attachées. D'une autre part, le degré de parenté des intéressés réclamants, leur peu de fortune, les raisons plus ou moins louables qui ont déterminé le testateur à les priver de l'héritage auquel leur position semblait donner quelques droits, l'origine des biens légués, la nature des influences auxquelles le testateur a pu céder, enfin, et, en première ligne, le respect que méritent les actes de dernière volonté.

La loi a permis aux testateurs de disposer de leurs biens au préjudice de leurs héritiers légaux, suivant leur caprice, même en faveur de personnes que l'équité ou les bienséances devraient exclure, comment se fait-il donc qu'en exigeant l'autorisation du gouvernement pour l'acceptation des libéralités faites aux établissements publics, elle ait été davantage préoccupée des intérêts des héritiers et ait voulu mettre ces établissements hors du droit commun et traiter avec moins de faveur les libéralités faites dans des vues de bienfaisance et d'utilité publique?.......

Il est reconnu aujourd'hui, et la loi du 18 juillet 1837 l'atteste dans diverses dispositions, qu'il importe à la rapidité des affaires, à leur examen approfondi, que celles qui offrent peu d'importance soient traitées par les autorités locales, et que les pouvoirs centraux ne soient appelés à s'occuper que des affaires dont la valeur réclame et justifie leur intervention. C'est dans cet esprit qu'a été rédigé l'article 48 de la loi de juillet 1837 qui porte, relativement aux délibérations des conseils municipaux pour les dons et legs :

« Les délibérations ayant pour objet l'acceptation des dons et legs d'objets *mobiliers ou de sommes d'argent*, faits à la commune et aux établissements communaux, sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet lorsque leur valeur n'excède pas 3,000 fr., et en vertu d'une ordonnance du roi, lorsque leur valeur est supérieure ou qu'il y a réclamation des prétendants droit à la succession.

« Les délibérations qui porteraient refus de dons et legs, et toutes celles qui concerneraient des dons et legs d'objets *immobiliers*, ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi.

« Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs, en vertu de la délibération du conseil municipal ; l'ordonnance du roi ou l'arrêté du préfet, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation. »

L'ensemble des dispositions de l'article sus cité, modifie, en

ce qui concerne les communes et les établissements communaux, l'article 910 du Code civil et la loi du 2 janvier 1817; mais ces dispositions n'abrogent en rien celles de la législation antérieure sur la matière; seulement elles élargissent le cercle des attributions de l'administration locale, elles décentralisent dans une proportion plus forte l'action administrative, sans porter la moindre atteinte aux règles précédemment établies.

Consulté sur la question de savoir si l'article 48 de la loi de 1837 était applicable aux libéralités faites en faveur des établissements de bienfaisance, lorsque la valeur de ces libéralités ne s'élève pas au delà de 3,000 fr., et qu'il n'y a pas de réclamation de la part des héritiers, le ministre de l'intérieur a répondu, le 23 avril 1838 : « que la loi du 18 juillet 1837 n'est applicable aux établissements de bienfaisance que dans quelques points explicitement indiqués et que, dès lors, il convient de continuer à suivre, pour l'instruction des libéralités qui les concernent, la marche tracée par la législation antérieure, que, conséquemment, les préfets doivent, comme par le passé, adresser au gouvernement les pièces relatives aux dons et legs qui, dépassant 300 fr., doivent, aux termes de l'instruction du 8 février 1823, faire l'objet d'une décision royale. »

Le dernier paragraphe de l'article 48 précité a pour objet d'empêcher la caducité des donations, dans le cas où le donateur viendrait à décéder pendant le temps qui s'écoule entre l'acceptation provisoire du maire et l'acte qui autorise la commune à accepter définitivement la libéralité.

En effet, il résulte de la combinaison des articles 910, 911, 931 et 932 du Code civil, que, pour qu'une donation au profit d'une commune engage le donateur, certaines formalités sont indispensables. Or, comme ces formalités entraînent des délais assez longs, les communes ont été exposées à perdre le bénéfice des donations déjà consenties en leur faveur : sans autorisation, le donateur n'était point lié.

Aujourd'hui un semblable danger n'est plus à craindre, puisque l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 veut que les actes

d'autorisation aient effet du jour de l'acceptation provisoire du maire.

Mais, pour que le bénéfice de la loi nouvelle, sur ce point, ne puisse pas être contesté aux communes, il importe que leur acceptation provisoire ait lieu dans les formes solennelles prescrites par le Code civil, c'est-à-dire que le maire accepte la donation, soit dans l'acte même qui la constitue, soit par un acte séparé également authentique, et que, dans ce dernier cas, l'acceptation soit notifiée au donateur, conformément à l'article 932 du Code civil. Si cette précaution était négligée, les communes s'exposeraient aux inconvénients que le législateur a eu l'intention de leur éviter.

Il est à propos de faire remarquer qu'il est plus simple et moins onéreux d'accepter dans l'acte même de la donation, et que, par conséquent, ce mode doit être adopté par les communes.

Ces instructions ne s'appliquent ni aux hospices ni aux bureaux de bienfaisance. (Extrait d'une circ. min. du 11 juillet 1839.)

S'il arrivait que le legs fût d'une valeur indéterminée, comme s'il s'agissait, par exemple, d'une libéralité à titre universel, le préfet devra, dans le doute, transmettre les pièces au ministre pour qu'il soit statué par une ordonnance royale.

L'autorisation administrative donnée à un établissement public pour l'acceptation d'un legs ou don ne juge ni ne préjuge rien, soit sur la capacité de recevoir dans la personne morale du légataire, soit sur la légalité intrinsèque ou extrinsèque de la disposition. Ces questions restent entièrement dévolues à l'autorité judiciaire, l'administration n'ayant qu'à permettre, refuser ou restreindre l'acceptation de l'établissement public.

Tant que la commune n'est pas autorisée, elle n'a pas qualité pour réclamer l'exécution d'un legs, encore bien qu'il ne s'agisse que d'en fixer l'assiette ou la nature. (C. cass. 7 juillet 1834.)

Les legs faits aux communes sont assujettis au même droit que ceux faits aux particuliers. (L. 18 janvier 1831.)

Lorsqu'une libéralité est faite collectivement à une commune et à d'autres établissements publics, chacun de ces établissements doit, par la même ordonnance, être autorisé à l'accepter en ce qui le concerne.

Les ordonnances qui refusent aux communes l'autorisation nécessaire pour accepter une libéralité ne sont précédées d'aucun considérant. Cette forme ne pourrait être suivie, dans tous les cas, sans entraîner de graves inconvénients. On se borne à viser l'opposition ou la réclamation des intéressés.

Les éléments de l'instruction pour les donations et legs consistent dans la production des pièces ci-après indiquées :

Pièces à fournir pour les donations :

1° L'acte de donation ou une expédition authentique;

2° Le certificat de vie du donateur ;

3° L'estimation de l'objet donné faite par expert et certifiée par le maire;

4° Délibération du conseil municipal portant vote sur l'acceptation provisoire de la donation;

5° Renseignements aussi exacts que possible sur la position de fortune du donateur; l'adhésion ou l'opposition des héritiers à la donation ;

6° Le budget de la commune ;

7° L'avis du sous-préfet et celui du préfet. en forme d'arrêté, faisant connaître leur opinion sur les causes de la libéralité, sur ses effets quant aux héritiers naturels, etc., etc., etc.

Pièces à fournir pour les legs :

1° Extrait du testament sur papier timbré et légalisé par le président du tribunal ;

2° Extrait de l'acte de décès du testateur, également légalisé;

3° Délibération du conseil municipal contenant l'évaluation de l'objet légué, d'après le rapport d'un expert, et vote d'acceptation provisoire du legs ;

4° Un état de la situation financière de la commune ;

5° Copie de l'acte extrajudiciaire constatant que les héritiers connus ont été appelés à prendre connaissance du testament (1) ;

6° L'adhésion ou l'opposition de ces héritiers à la délivrance du legs ;

7° Un état des biens laissés par le testateur, le degré de parenté de ses héritiers et leur état de fortune ;

8° Si l'objet légué est un immeuble, un certificat du bureau des hypothèques constatant s'il est libre ou grevé ;

9° S'il n'y a pas d'héritiers connus, acte de l'extrait du testament qui, dans ce cas, a dû être affiché de huitaine en huitaine, et à trois reprises consécutives, au chef-lieu de la mairie du domicile du testateur, et inséré dans le journal judiciaire du département ;

10° L'avis du sous-préfet et celui du préfet, en forme d'arrêté.

Les différentes pièces exigées pour l'instruction des affaires relatives aux donations et aux legs sont transmises au ministre de l'intérieur, et, sur le rapport de ce ministre, le maire est autorisé, s'il y a lieu, à accepter, au nom de la commune, la libéralité qui lui est faite, par une ordonnance délibérée dans le comité de l'intérieur, s'il n'y a pas de réclamation de la part des héritiers, et dans le conseil d'Etat, s'il y a réclamation, ou s'il s'agit de libéralités d'une valeur de 50,000 fr. et au-dessus.

Donations anonymes.

En principe, la donation anonyme doit être repoussée, parce

(1) Nous devons faire remarquer qu'aucune loi n'exige, sous peine de nullité de l'ordonnance rendue, que les héritiers connus du testateur soient mis en demeure de présenter leurs réclamations. Aussi, la réclamation tardive des héritiers naturels, auxquels la loi ne reconnaît aucun droit, ne saurait être prise en considération, du moment où le droit de la commune a été reconnu et consacré par une ordonnance royale.

qu'elle met le gouvernement dans l'impossibilité de connaître la position du donateur, celle des héritiers, et par suite d'apprécier la convenance de l'acceptation. Cependant, pour ne pas priver une commune ou un établissement public des avantages de la libéralité d'une personne qui désire garder l'anonyme, on doit faire attester, par une personne honorable et connue, qui représentera le donateur, dans une déclaration sous seing privé, à produire, que celui-ci peut faire cette libéralité sans blesser aucune disposition du Code civil et sans nuire à sa famille.

Faite de cette manière, la donation anonyme peut être autorisée par ordonnance royale ou par le préfet, suivant les cas.

Dons manuels.

On entend par dons mannels les dons d'argent ou d'objets *mobiliers,* faits de la main à la main et sans acte.

Sous l'empire de l'ordonnance de 1731, il était généralement admis que les dons manuels, pour être valides, n'avaient besoin d'autre formalité que la tradition *de manu ad manum.* On en a conclu naturellement qu'il devait en être de même sous l'empire du Code civil, qui, dans son article 932, porte que, tous actes portant donations, seront rédigés, etc., etc., et non point toutes donations.

D'ailleurs, en fait de meubles, la possession vaut titre (C. civ., art. 2279) : ce principe, à lui seul, nous paraîtrait suffisant pour trancher la question..... Nous devons donc regarder comme certain que l'acceptation des dons manuels, faits à une commune ou à un établissement communal, n'est pas soumise à l'autorisation préalable du gouvernement ou du préfet, surtout s'il ne s'agit que d'une somme modique. Plusieurs arrêts de cours royales et de la cour de cassation ont jugé dans ce sens, notamment un arrêt de cette dernière cour en date du 26 novembre 1833.

Mais il devrait en être autrement si le don manuel était fait

à titre onéreux ou avait pour objet des droits incorporels et mobiliers, tels que des créances, des titres de succession, etc. Comme dans ces divers cas l'exécution des conditions, le recouvrement des créances, ou la reconnaissance des titres, pourraient entraîner la commune dans des dépenses supérieures à la valeur du don, il importe que l'autorité supérieure soit appelée à peser les avantages et les inconvénients de l'acceptation, pour l'autoriser ou l'interdire, suivant qu'elle le jugera convenable : dans une telle circonstance, l'administration doit exercer son droit de tutelle administrative.

Emprunts.

L'emprunt est un moyen exceptionnel de subvenir, à défaut d'autres ressources, à des dépenses extraordinaires et urgentes.

Les emprunts méritent une attention sérieuse; ils excèdent, en général, la mesure d'une simple administration. L'autorité qui exerce la tutelle suprême doit veiller à ce que le présent ne compromette pas l'avenir, en dévorant des ressources par anticipation. La facilité d'emprunter a toujours été pour les communautés, comme pour les particuliers, une source de ruine; aussi le législateur s'est-il attaché à prévenir ce danger pour la fortune communale. Sans doute, des nécessités impérieuses peuvent se présenter, et c'est pour cela que le droit d'emprunt a été accordé; mais il était indispensable de prendre toutes les précautions pour s'opposer aux abus de cette faculté nécessaire.

M. le ministre de l'intérieur s'est gravement préoccupé de cette question, et, après avoir donné, le 16 juillet 1840, des instructions remarquables sur les emprunts départementaux, il en a adressé de nouvelles, le 12 août 1840, sur le service des emprunts communaux ; cette dernière circulaire est trop importante et se rattache trop directement à l'objet de notre travail, pour que nous négligions de la faire connaître; elle nous servira donc à rédiger cet article relatif aux emprunts.

« L'accroissement des populations, y est-il dit, l'intérêt de la salubrité, le bien-être des habitants, la tendance presque générale aujourd'hui vers l'amélioration et le progrès, le désir des fonctionnaires municipaux de marquer le temps de leur administration par des travaux durables, sont autant de raisons qui sont mises en avant pour obtenir les autorisations nécessaires pour contracter des emprunts communaux ; mais la multiplicité des demandes de cette nature, les abus de ce moyen financier, les graves inconvénients qu'il entraîne après lui, etc., doivent être pour les administrations locales des motifs puissants pour ne recourir à cette ressource, qui grève l'avenir au profit du présent, qu'avec beaucoup de réserve et en cas d'absolue nécessité ; le bien même veut être fait avec mesure autant qu'avec discernement, et une amélioration matérielle cesserait d'être un avantage si elle était acquise au prix d'un embarras financier.

« Nous savons tout ce qui peut être dit de spécieux, de fondé même en faveur du système des emprunts ; il est raisonnable et juste d'appeler la génération qui nous suit à supporter une partie du poids des travaux dont elle profitera autant et plus que nous-mêmes ; les intérêts à payer ne sont-ils pas plus que compensés par la plus prompte construction des voies de communication que le pays attend avec impatience, et par la plus prompte confection de travaux d'utilité publique? D'ailleurs, n'est-il pas une partie de ces travaux qui ne peut être entreprise avec avantage que lorsque la plus grande portion de la somme à dépenser est réalisée?

« Sans doute, des cas exceptionnels peuvent se présenter comme une juste application de ces principes ; mais, en général, le système des emprunts a des inconvénients trop graves pour que des administrateurs prudents doivent s'y exposer sans une impérieuse nécessité. Enchaîner l'avenir n'est au pouvoir de personne, et c'est une imprudence inexcusable que de se lier pour un long terme par la voie des emprunts ; car, si des années calamiteuses survenaient, comment les communes sup-

porteraient-elles les charges trop lourdes qu'elles se seraient imposées? D'un autre côté, accoutumer de nombreux ouvriers à des salaires élevés, ne serait-ce pas s'exposer à jeter plus tard, dans les populations, des ferments de trouble ou au moins de mécontentement, si ces salaires ne pouvaient pas être continués? Il est donc du devoir du gouvernement de commander à cet égard une sage réserve; les ressources nationales doivent toujours être disposées de façon à recevoir, au besoin, tout leur développement.

« On ne peut trop insister sur la nécessité de limiter la durée des emprunts communaux, afin d'éviter de prolonger la charge des intérêts au delà des bornes que prescrit une sage économie. En général, le conseil d'Etat se montre peu disposé à accueillir toute proposition d'emprunt dont le terme dépasse douze années.

« Les seuls moyens sur lesquels les communes puissent compter pour le remboursement des emprunts sont : un prélèvement sur les recettes ordinaires du budget communal; une imposition de centimes additionnels; une création de droits d'octroi ou autres taxes municipales; enfin, une coupe extraordinaire de bois.

« S'il s'agit de rembourser l'emprunt au moyen d'un excédant annuel de recettes, l'administration locale doit avoir soin de faire figurer dans le budget de chaque exercice, au chapitre des dépenses extraordinaires, outre le montant des intérêts décroissants, la somme affectée à l'amortissement du capital divisé en autant d'annuités que le comportent les termes de l'emprunt.

« Quant au remboursement par voie d'imposition extraordinaire, il n'y a qu'à suivre la marche légale.

« Mais les emprunts dont le gage repose sur l'augmentation des droits d'octroi ou sur le produit de toutes autres taxes municipales, exigent une attention plus particulière. En effet, la loi du 11 frimaire an VII, sur les recettes et dépenses publiques, dispose, article 56, en ces termes : Les administrations muni-



cipales et bureaux centraux auront égard, dans leurs projets de taxes municipales, à ce que le tarif et le produit en soient, le plus qu'il se pourra, proportionnés au montant des sommes rigoureusement nécessaires.

« Or, les droits d'octroi ou autres taxes proposés comme moyen de remboursement d'un emprunt, ne peuvent l'être qu'à titre essentiellement temporaire, qu'à défaut de toute autre ressource, en cas d'urgence absolue, et à la condition que cet accroissement de charges, qui pèse plus particulièrement sur les classes nécessiteuses, sera strictement limité au terme du remboursement.

« Il peut être procédé à la réalisation des emprunts communaux de deux manières, à savoir : par adjudication avec publicité et concurrence, ou par traité de gré à gré avec la caisse des dépôts et consignations.

« Ce dernier mode est préférable à tous égards, en ce qu'il simplifie les formes et procure à la commune des facilités qu'elle ne rencontre pas toujours dans le concours des particuliers ; néanmoins, il peut y avoir quelquefois avantage ou convenance à ce que les habitants s'associent, en y engageant leurs capitaux, au succès d'une opération qui intéresse la communauté ; et, dans ce cas, à égalité de conditions, rien n'empêche que ce dernier mode soit préféré. Les formalités à observer et la marche à suivre, dans les emprunts à contracter avec la caisse des dépôts et consignations sont tracées dans une instruction ministérielle insérée dans le *Répertoire administratif*, tome 7, page 321.

« Il n'est pas hors de propos de faire observer que tout système d'emprunt, par l'effet duquel la dette de la commune serait divisée en coupons transmissibles par voie d'endossement, comme effet de commerce, ne serait point accueilli : il en serait de même pour les emprunts avec prime qui ne tendraient qu'à établir un jeu de loterie interdit par la loi.

« Un conseil municipal ne peut, sans remplir les formalités exigées en matière d'emprunts, traiter avec un entrepreneur pour la construction d'un édifice, l'ouverture d'une rue, ou

toute autre opération d'utilité communale, avec stipulation que cet entrepreneur ne sera payé qu'en plusieurs années, et à charge par la commune de lui tenir compte de l'intérêt de ses avances. De semblables conventions seraient considérées comme des emprunts déguisés. Toutefois, dans la pratique, surtout à l'égard des petites communes, l'application rigoureuse de cette règle est abandonnée à la prudence des préfets.

« Toute réalisation d'emprunt à l'époque fixée est considérée comme obligatoire, à peine de péremption de l'autorisation accordée: à ce sujet, le comité de l'intérieur a posé en principe que toute prorogation d'emprunt constitue une obligation nouvelle qui exige une autorisation spéciale rendue dans les formes usitées pour l'emprunt lui-même.

« La destination des emprunts ne peut recevoir aucun changement. »

Autrefois, pour obtenir l'autorisation d'emprunter, il fallait des lettres patentes enregistrées. Voici les règles que l'on doit suivre aujourd'hui :

D'après les articles 41 et 42 de la loi du 18 juillet 1837, loi qui, à l'égard des emprunts, ne fait que reproduire la disposition de la loi du 15 mai 1818, l'adjudication d'un emprunt n'est définitive que par ordonnance du roi pour les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenu, et par une loi s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur. Néanmoins, en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions, une ordonnance du roi pourra autoriser les communes, dont le revenu est de 100,000 fr. et au-dessus, à contracter un emprunt jusqu'à concurrence du quart de leurs revenus; quant aux productions à faire à l'appui des propositions, elles doivent se composer des pièces suivantes :

Pièces à produire pour obtenir l'autorisation d'emprunter.

1° Délibération motivée du conseil municipal énonçant, outre la demande en autorisation d'emprunter, le taux de l'intérêt, le

mode et les termes du remboursement, ainsi que les ressources à l'aide desquelles la commune se propose d'y pourvoir et qui doivent être régulièrement votées;

2° Un relevé présentant, dans des colonnes distinctes, le total des recettes et dépenses ordinaires, d'après les comptes des trois derniers exercices, afin qu'on puisse juger, par la moyenne des revenus ordinaires, si la commune est en mesure de se libérer dans le temps fixé;

3° Un état dûment certifié des dettes de la commune (emprunts antérieurs ou autres engagements obligatoires, travaux extraordinaires en cours d'exécution, etc., etc.), en un mot, le passif de la caisse municipale;

4° Le projet des travaux à exécuter ou l'énoncé des charges auxquelles l'emprunt proposé a pour but de subvenir;

5° Le budget communal réglé pour l'exercice courant;

6° L'avis du sous-préfet et celui du préfet, en forme d'arrêtés.

Aux termes de l'article 42 de la loi du 18 juillet 1837, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 fr., toutes les fois qu'il s'agit d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune sont appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui de ses membres en exercice: ces plus imposés sont convoqués individuellement par le maire, au moins dix jours avant celui de la réunion. Lorsque les plus imposés appelés sont absents, ils sont remplacés, non pas par des fondés de pouvoir, mais par les plus imposés portés après eux sur le rôle : ce sont leurs véritables représentants, les seuls que la loi pouvait accueillir. Si, au jour fixé, tous les imposés ne se sont pas rendus, le maire convoque à la place des manquants ceux qui les suivent sur la liste; et, en résultat, n'y eût-il qu'un seul des plus imposés présent, la délibération est valable, pourvu que tous les conseillers municipaux en exercice y aient pris part. (Circ. min. 27 mars 1837.) La loi n'exige pas en effet qu'ils soient présents, elle veut qu'ils soient convoqués. (Lettre min. 26 juin 1839; Dav., pag. 344.)

Cette adjonction des plus imposés de la commune est une mesure d'équité encore plus qu'un hommage rendu au principe du vote de l'impôt par l'imposé. Si les villes qui ont plus de 100,000 fr. de revenu sont dispensées de l'obligation d'appeler les plus imposés, cela tient à la composition des conseils municipaux des villes et à la nature différente des intérêts de cité qui éloignent les motifs qui ont déterminé l'adjonction des plus imposés dans les communes moins importantes. Du reste, dans l'un comme dans l'autre cas, les autorités locales ne sont pas affranchies de l'obligation où elles peuvent être placées par les lois et règlements de consulter toutes les opinions du pays par une information *de commodo et incommodo*.

L'adjonction des plus imposés aux conseils municipaux a souvent mis en opposition la pensée législative et les nécessités de la pratique, toutes les fois qu'il a fallu faire l'application des articles 2 et 42 de la loi du 18 juillet 1837. Aussi M. le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 14 février 1843, transmet les décisions du conseil d'Etat sur deux questions qu'il a cru devoir lui soumettre à ce sujet. Voici ces questions :

« Dans quelle forme doit être faite la convocation des plus « imposés, de manière que le remplacement des absents puisse « s'opérer utilement et légalement ?

« Si les plus imposés, en état d'incapacité légale, tels que les « mineurs, les femmes mariées séparées de biens, les veuves, « enfin les personnes morales, telles que les établissements pu- « blics, les sociétés anonymes, etc., etc., sont admis à se faire « représenter au conseil municipal, et s'ils doivent, en consé- « quence, être convoqués? »

Sur la première question, le conseil d'Etat a répondu :

« Qu'il est toujours facile au maire de la commune de s'as- « surer si les plus forts contribuables qu'il doit indistinctement « convoquer, présents ou absents, pourront assister à la réu- « nion au jour fixé; que, dans la prévision de l'absence de « quelques-uns d'entre eux, rien ne s'oppose à ce qu'il con- « voque en même temps, pour les remplacer, et toujours en

« suivant l'ordre décroissant du rôle des contributions, un cer-« tain nombre de contribuables ; que la convocation de ceux-ci « ne saurait porter atteinte au droit qui demeure réservé aux « plus imposés de siéger avant tous autres, droit qu'ils peuvent « toujours revendiquer en se présentant avant la séance ; qu'il « suffit, en principe, que les plus imposés ne puissent préten-« dre qu'ils ont ignoré la convocation, mais qu'il est conve-« nable que cette convocation soit notifiée comme les autres « actes administratifs qui s'adressent aux citoyens individuel-« lement. » (Avis du 21 décembre 1842.)

Quant à la seconde question, le conseil d'Etat a répondu :

« Que, considérant que, dès qu'il s'agit de la défense d'inté-« rêts généraux et publics, elle ne peut être confiée qu'à des « personnes capables d'exercer par elles-mêmes leurs droits ci-« vils, et qu'en dehors des actions civiles pour lesquelles le « tuteur, le curateur ou les administrateurs d'établissements « publics sont chargés par la loi de représenter les mineurs, « ils ne sauraient agir en leur lieu et place pour l'exercice des « droits que les mineurs ne peuvent exercer eux-mêmes,

Il est d'avis

« Que les plus imposés en état d'incapacité légale, tels que « les mineurs et les interdits, les femmes mariées séparées de « biens, les veuves, enfin les personnes morales, telles que les « établissements publics, les sociétés anonymes, etc., etc., ne « sont pas admis à se faire représenter au conseil municipal, « et qu'en conséquence, ils ne doivent pas être convoqués. »

Dans sa circulaire sus citée, M. le ministre de l'intérieur déclare acquiescer pleinement à ces principes posés par le conseil d'Etat le 21 décembre 1842.

Lorsque l'affaire est parvenue à son état d'instruction, le sous-préfet, à qui les pièces sont adressées, les transmet, avec ses observations, au préfet du département, qui, lui-même, adresse le tout, avec son avis, au ministre de l'intérieur.

Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 13 juillet 1841, indique la conduite que devront tenir les villes ou

communes, dûment autorisées, qui seront dans l'intention de contracter des emprunts à la caisse des dépôts et consignations.

Impositions extraordinaires.

Un des principes fondamentaux du droit public de la France, c'est qu'aucune contribution ne doit être levée si elle n'a été votée par les représentants des citoyens : dans la chambre des députés pour les dépenses générales de l'Etat, dans les conseils généraux pour les dépenses départementales, dans les conseils municipaux pour les dépenses communales.

Mais, d'un autre côté, la loi a déterminé les dépenses obligatoires des communes, et quand la loi a prononcé, il faut qu'elle soit exécutée. Or, comment le serait-elle, si l'on pouvait la violer par un refus ou l'éluder par une allocation insuffisante? C'est ce danger que l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 a eu pour but d'éviter.

Cet article, un des plus importants de la loi, consacre, dans le droit d'inscription d'office, une innovation que la controverse a présentée tour à tour comme un bien et comme un mal. Mais, qu'on le remarque bien, il ne s'agit que des dépenses obligatoires et il était indispensable de créer les voies et les moyens nécessaires pour y subvenir.

Aux termes de cet article 39 de la loi du 18 juillet 1837, si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une *dépense obligatoire*, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par ordonnance du roi, pour les communes dont le revenu est de 100,000 fr. et au-dessus, et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, pour celles dont le revenu est inférieur, toutefois, après délibération préalable du conseil municipal.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle sera inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou

d'une dépense extraordinaire, elle sera inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum.

Dans tous les cas, comme le conseil municipal, qui a refusé la contribution extraordinaire ou une allocation suffisante pour les dépenses obligatoires, a pu être induit en erreur, la loi a voulu qu'il puisse revenir sur sa première décision et qu'il soit mis en demeure de la réformer. C'est un hommage rendu à ses droits et un appel fait à ses devoirs; aussi l'autorité supérieure ne peut passer outre sans provoquer une nouvelle délibération.

Il résulte de ce qui précède qu'il ne faut rien moins qu'une nécessité absolue pour qu'une imposition puisse être levée sans le vote des corps électifs qui, aux divers degrés de notre organisation administrative, interviennent dans l'établissement des impôts. Quand cette nécessité existe, l'autorité royale peut *seule* intervenir pour la déclarer et pour remplacer le consentement des organes légaux des citoyens.

Maintenant, examinons les dispositions de l'article 40 de la loi du 18 juillet 1837 ; cet article est ainsi conçu :

« Les délibérations du conseil municipal, concernant une *contribution extraordinaire* destinée à subvenir aux *dépenses obligatoires*, ne seront exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du préfet, s'il s'agit d'une commune ayant moins de 100,000 fr. de revenu, et d'une ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

« Dans le cas où la contribution extraordinaire aurait pour but de subvenir à d'autres dépenses que les dépenses obliga-

toires, elle ne pourra être autorisée que par une ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant moins de 100,000 fr. de revenu, et par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur. »

De plus, la même loi exige (art. 42), et il est de principe que, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 fr., toute délibération ayant pour objet une imposition extraordinaire, affectée à une dépense quelconque, obligatoire ou facultative, nécessite l'appel des plus forts contribuables. Néanmoins, est dispensé de cette formalité : 1° le vote des centimes spéciaux affectés à l'entretien des chemins vicinaux ; 2° le vote des centimes applicables au service de l'instruction primaire ; 3° enfin, le vote des centimes ordinaires alloués de droit pour subvenir aux dépenses municipales.

La tendance à faire des dépenses hors de proportion avec leurs revenus ordinaires et à y suppléer par des impositions extraordinaires, se fait remarquer dans un grand nombre de communes ; il est donc urgent d'opposer une digue à cette tendance et de ne pas autoriser d'impositions destinées à des dépenses qui ne réuniraient pas ces principaux caractères d'être à la fois : 1° à la charge de la commune ; 2° d'une évidente nécessité ; 3° d'une urgence imminente ; 4° enfin, autant que possible accidentelles et passagères, hors le cas où il s'agit de charges obligatoires et où la commune est dépourvue de toute autre ressource.

Dans l'ancien état de la législation, c'est-à-dire en vertu des lois des 15 mai 1818 et 28 juillet 1824, aucune contribution extraordinaire quelconque n'était autorisée par les préfets ; l'autorité de la loi ou celle du roi était toujours nécessaire. Aussi, l'article 40 sus cité introduit une innovation importante qui s'étend à la plus grande partie des communes rurales. Désormais, les communes qui ont moins de 100,000 fr. de revenu n'auront plus à craindre les lenteurs de la correspondance, la multiplicité des travaux du conseil d'Etat ; une simple approbation du préfet régularisera la perception des centi-

mes additionnels votés pour subvenir à leurs dépenses obligatoires. De cette manière, une partie des attributions du gouvernement, en matière d'impositions communales, est déférée aux préfets sans restriction, et l'action du pouvoir administratif est décentralisée au profit de la plus prompte expédition des affaires, sans rien changer du reste aux règles préexistantes.

Comme il est juste que, lorsque de nouvelles charges doivent atteindre la propriété, ceux-là qui doivent en supporter la plus lourde part, aient eux-mêmes contribué à la voter, la loi du 18 juillet 1837, dans son article 42, veut que, dans les *communes ayant moins de* 100,000 *fr. de revenu*, les plus imposés aux rôles de la commune soient appelés à délibérer avec le conseil municipal, toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires. Pour la forme, le mode et la régularité de la convocation, on devra suivre l'avis du conseil d'Etat du 21 décembre 1842, rapporté plus haut à la fin de l'article *Emprunts*.

Si, au jour fixé par la convocation, les plus forts contribuables ne se rendent pas à la réunion, en nombre égal à celui des membres du conseil municipal en exercice, ils sont remplacés par ceux qui les suivent sur la liste des plus imposés et non pas par des fondés de pouvoirs. Et, comme il est de principe que le conseil municipal et les plus imposés réunis, ne forment qu'un seul et même corps délibérant, les dispositions de l'article 26 de la loi du 18 juillet 1837, sont applicables à ces réunions. Si donc, après la troisième convocation, il y avait absence complète des conseillers municipaux et des plus haut taxés, la proposition du maire représenterait légalement la délibération. Dans ce cas, la dépense étant obligatoire, le préfet serait compétent pour rendre exécutoire, par un arrêté, cette délibération, ou plutôt l'acte qui en tient lieu, conformément à l'article 40.

Mais, si le maire lui-même ne se rend pas à la réunion, ou bien s'il y a refus expressément formulé, soit de la part des membres présents, soit de celle du maire, à défaut d'autres appelés, le préfet alors, et seulement dans ce cas, doit sou-

mettre le refus de se réunir ou la délibération de refus à l'autorité supérieure, pour qu'il soit statué par une ordonnance royale, aux termes de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837.

Les impositions extraordinaires ne doivent pas dépasser 20 centimes par chaque nature de contribution, et bien entendu que les centimes affectés aux chemins vicinaux, à l'instruction primaire, etc., etc., doivent rester en dehors du déficit à couvrir par l'imposition. (Circ. 18 mai 1818.)

Aux termes d'une instruction ministérielle du 27 mars 1837, désormais toute imposition de centimes additionnels pour dépenses d'utilité communale, quel qu'en soit l'objet, sera établie au principal des quatre contributions directes de la commune, c'est-à-dire sur les contributions foncière, des portes et fenêtres, personnelle et mobilière, et des patentes. Il n'y a d'exception à cette règle que pour l'imposition relative aux salaires des gardes champêtres, et qui est régie par une disposition spéciale de la loi du 21 avril 1832. Elle doit continuer à être assise sur la contribution foncière seulement.

Les pièces à produire à l'appui des propositions d'impositions extraordinaires, varient suivant la nature des dépenses qui nécessitent ce moyen extrême; et nous répéterons ici que, dans leurs délibérations à ce sujet, les conseils municipaux ne sont obligés d'appeler les plus forts imposés que dans les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenu. Dans l'énumération des pièces à produire pour l'instruction des demandes en autorisation, nous allons nous occuper de ces dernières communes ; quant à celles qui jouissent d'un revenu de plus de 100,000 fr., on saura que les pièces à produire sont absolument les mêmes; seulement, pour ces communes, l'assistance des plus forts imposés n'est nullement nécessaire.....

Dossier relatif à une imposition extraordinaire pour dépenses facultatives annuelles :

1° Délibération du conseil municipal avec l'adjonction des

plus imposés au rôle, conformément à l'article 42, exprimant le vote d'un impôt extraordinaire, sa quotité et son objet ;

2° Un tableau d'émargement des membres du conseil et des plus imposés présents à la séance ;

3° La liste des plus imposés dressée par le percepteur et visée par le maire ;

4° Certificat du percepteur attestant si la commune est ou non grevée d'autres impositions du même genre, pour l'exercice ou les exercices auxquels cette contribution extraordinaire est applicable ; et, dans le premier cas, le nombre de centimes déjà autorisés ;

5° Budget proposé pour l'exercice qu'il s'agit d'imposer ;

6° Tableau analytique de toutes les contributions directes sur lesquelles l'imposition extraordinaire doit porter ;

7° Avis du sous-préfet et celui du préfet.

Dossier relatif à une imposition extraordinaire pour acquisitions d'immeubles :

Outre toutes les pièces exigées pour l'instruction des demandes en autorisation pour acquisitions, page 203 ci-dessus, on devra produire les pièces indiquées plus haut pour une demande en imposition extraordinaire pour dépenses facultatives, n°s 1, 2, 3, 4 et 6.

Dossier relatif à une imposition extraordinaire pour travaux aux édifices communaux :

Outre les pièces indiquées plus haut pour une demande en imposition extraordinaire pour dépenses facultatives aux n°s 1, 2, 3, 4, 5 et 6, il faut produire :

1° Plan et devis, avec détail estimatif et cahier des charges ;

2° S'il s'agit d'une construction neuve, les plans, coupes et élévations dans la forme indiquée pour les travaux de constructions ;

3° Si l'édifice est consacré au culte, le budget de la fabrique;

4° L'avis du sous-préfet et celui du préfet.

N. B. Pour les travaux des chemins vicinaux, il n'est pas indispensable que les demandes en imposition extraordinaire soient accompagnées des projets approuvés; cette justification n'a jamais été exigée et elle paraît superflue en raison des garanties que présente le concours des autorités appelées par la loi à déterminer le classement des chemins, leur direction et les moyens d'exécution des ouvrages.

Dossier relatif à une imposition extraordinaire pour frais de procès :

Outre les pièces indiquées plus haut pour une demande en imposition extraordinaire pour dépenses facultatives aux nos 1, 2, 3, 4, 5, 6, il faut produire :

1° Expédition de l'arrêté du conseil de préfecture qui a autorisé la commune à plaider;

2° Expédition des jugements et arrêts, s'il y a chose jugée, accompagnés des pièces qui s'y rattachent;

3° État des frais dûment taxés par l'autorité judiciaire. Cette condition est de rigueur;

4° Avis du sous-préfet et celui du préfet.

Dossier relatif à une imposition extraordinaire d'office :

1° La délibération portant refus du conseil municipal et des plus haut taxés, ou l'attestation du maire que les trois convocations faites en exécution de l'article 26, loi du 18 juillet 1837, ont été sans succès;

2° Les pièces indiquées aux nos 4, 5, 6, pour une demande en imposition extraordinaire pour dépenses facultatives;

3° Un arrêté du préfet;

4° S'il s'agit de condamnations judiciaires, les autres pièces

mentionnées plus haut pour une demande en imposition extraordinaire pour frais de procès.

Les propositions d'impôts extraordinaires doivent être adressées au ministre avant le 1er juin; ce délai de rigueur est conforme aux dispositions du décret du 28 août 1810, sur le recouvrement général des impôts, ainsi qu'à la circulaire ministérielle du 10 septembre 1810; mais des instructions subséquentes des 27 mars 1837 et 13 septembre 1838 ont prorogé ce délai jusqu'au 30 juin de chaque année, au plus tard.

Une circulaire du 21 octobre 1840 invite les préfets à s'abstenir, autant que possible, d'autoriser les dépenses facultatives qui, n'étant pas d'une absolue nécessité, pourraient donner lieu à des impositions extraordinaires. Quant aux dépenses obligatoires, on doit également examiner avec soin si les travaux ou réparations qui les motivent ne pourraient pas être retardés sans trop d'inconvénients.

Procès.

La commune, agissant par son corps municipal, devient une personne morale qui possède et gère sa propriété; elle doit donc pouvoir recourir à la justice pour revendiquer ses droits ou pour repousser les attaques dont elle peut être l'objet. Elle est représentée par son maire, soit en demandant, soit en défendant; mais on a reconnu que les communes pouvaient être facilement entraînées, par des espérances trompeuses ou des apparences mensongères, dans des procès dont les frais devenaient des charges accablantes pour leurs finances. Aussi, la loi du 28 pluviôse an 8, rappelant elle-même d'anciens règlements dont le but avait été d'élever une digue contre l'introduction trop facile des procès, établit que nulle commune ne pourrait introduire une action en justice, sans y être autorisée par le conseil de préfecture.

La loi du 18 juillet 1837 reproduit cette disposition dans son article 49; nous allons en donner le texte aussi bien que de tous ceux qui se rapportent aux actions judiciaires.

Art. 49. Nulle commune ou section de commune ne peut introduire une action en justice sans être autorisée par le conseil de préfecture.

Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture.

Cependant, tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait appartenir à la commune ou section, et que la commune ou section, préalablement appelée à en délibérer, aurait refusé ou négligé d'exercer.

La commune ou section sera mise en cause, et la décision qui interviendra aura effet à son égard.

L'état de tutelle des communes rend indispensable l'autorisation du conseil de préfecture : en cas de refus, les communes peuvent se pourvoir devant le conseil d'Etat. Les maires qui représentent les communes en justice doivent toujours avant d'intenter aucun procès :

1° Faire délibérer le conseil municipal ;

2° Obtenir l'autorisation du conseil de préfecture.

A défaut de délibération du conseil municipal, le maire serait sans qualité pour demander au conseil de préfecture l'autorisation de plaider.

Une fois l'autorisation donnée, elle ne peut être révoquée ; mais les conseils de préfecture sont libres de revenir sur leur refus d'autorisation, lorsqu'ils se trouvent plus éclairés par la production de nouveaux titres et documents, à moins que, sur l'arrêté de refus, il ne soit intervenu des jugements irrévocables.

Les conseils de préfecture doivent se borner à autoriser ou à refuser, sans jamais s'ériger en juges du procès. S'ils autorisent, le débat s'ouvre contradictoirement devant les tribunaux ; s'ils refusent, l'affaire, après l'expiration des délais du pourvoi au conseil d'Etat, délais réglés par l'article 50 de la loi, est

jugée par défaut, et obtient, à la suite des significations et délais prescrits par la loi, l'autorité de la chose jugée.

Dans le cas où un arrêté de conseils de préfecture refuse à une commune l'autorisation d'ester en justice, et que le conseil municipal veut exercer son droit de recours au roi en conseil d'Etat, alors les pièces doivent être adressées directement à M. le ministre de la justice, président du conseil d'Etat, au lieu d'être transmises à la préfecture. Ce mode d'envoi direct a pour but d'éviter des lenteurs souvent préjudiciables aux intérêts des communes et est recommandé par M. le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 1er juillet 1840.

Pour pouvoir obtenir l'autorisation du conseil de préfecture d'introduire une action en justice, il faut produire à l'appui de cette demande :

1° La délibération du conseil municipal approuvant l'action à introduire;

2° Tous les actes et titres sur lesquels la commune prétend établir ses droits;

3° Une consultation signée de trois jurisconsultes nommés par le préfet.

Cette consultation, exigée par un décret du 17 avril 1812, n'est pas de rigueur dans tous les cas. On doit comprendre que cette précaution n'est impérieusement utile que dans les affaires d'une certaine importance. Il en est de même pour les actions que les communes veulent intenter contre l'Etat; le mémoire qu'elles doivent, dans ce cas, remettre à l'autorité administrative, doit être précédé d'une consultation de trois jurisconsultes. (Décr. des 18 décembre 1810 et 11 janvier 1813.)

L'autorisation ne doit être refusée à une commune que sur la manifeste injustice ou la complète nullité de ses moyens.

Au maire seul appartient le droit de représenter valablement la commune (cependant un adjoint peut être délégué pour suivre un procès); la révocation, la suspension ou le décès du maire pendant l'instance n'empêche pas son successeur de suivre l'action autorisée; les communes ne meurent jamais, et

c'est au représentant de la commune et non à l'homme que l'autorisation est donnée.

Les maires qui plaident sans autorisation sont condamnés aux dépens, en leur nom personnel.

Le principe de la nécessité de l'autorisation doit, toutefois, quelle que soit sa généralité, souffrir quelques exceptions. Ainsi, l'autorisation n'est pas nécessaire :

1° Pour défendre à une demande en péremption d'instance formée contre les communes (L. 14 décembre 1789; C. cass. 26 mars 1834), ou pour défendre à une opposition formée contre les réclamations d'une commune (Art. 63, L. 18 juillet 1837);

2° Pour défendre en matière correctionnelle ou criminelle (Cons. d'Et. 22 février 1821);

3° Pour défendre sur les suites d'un jugement en dernier ressort (C. cass. 3 août 1830, 17 novembre 1834);

4° Pour suivre l'exécution des jugements rendus par les tribunaux, et pour plaider sur les difficultés que peut faire naître cette exécution (C. proc. civ., art. 1032; C. roy. de Douai, 3 août 1820);

5° Pour se pourvoir au conseil de préfecture, dans les contestations qui sont de son ressort, ou au conseil d'Etat, soit contre les arrêtés du conseil de préfecture, soit contre des décisions ministérielles, soit contre des ordonnances royales qui leur porteraient préjudice (Cons. d'Et. 10 février 1826 et 1er novembre 1826);

6° Pour faire des actes conservatoires qui empêchent la déchéance de certains droits, sans en compromettre aucun, comme, par exemple, des actes d'appel principal ou incident, sauf à réclamer ensuite l'autorisation avant de plaider au fond;

7° Pour former toutes demandes incidentes (C. cass. 12 janvier 1821);

8° Pour opposer en justice la nullité de procédures accomplies sans l'autorisation préalable;

9° Pour assigner devant les tribunaux le propriétaire d'une maison menaçant ruine, et pour en faire ordonner la démolition. (C. cass. 14 août 1832.)

Autrefois, le défaut d'autorisation pour plaider entachait la procédure d'une nullité absolue ; aujourd'hui, cette nullité n'est plus que relative. Les communes peuvent proposer la nullité en tout état de cause ; mais leurs adversaires ne peuvent la leur opposer, pas plus qu'à un mineur, à un interdit, à une femme mariée. (C. civ., art. 1125 ; C. cass. 2 février et 25 avril 1833.)

Les garanties établies en faveur d'une partie ne peuvent tourner contre elle ; le défaut d'autorisation ne se présume pas, il se prouve. Si la commune a gagné, on peut supposer que l'autorisation lui aurait été donnée ; si elle a perdu, on pourrait supposer que cette même autorisation lui aurait été refusée.

L'autorisation de demander la délivrance d'un legs implique celle de plaider sur les effets de cette délivrance. (21 novembre 1819.)

Le deuxième paragraphe de l'article 49 a pour but d'assurer aux intérêts communaux toute la sollicitude d'une tutelle vigilante. A chaque degré de juridiction, une autorisation nouvelle, voilà le principe sans nulle exception. Néanmoins, quelques personnes ne veulent pas reconnaître une juridiction nouvelle dans l'exercice d'un appel au pouvoir qui a prononcé, et elles prétendent que l'autorisation première accordée aux communes emporte autorisation implicite d'interjeter appel au cas où elles succomberaient en première instance.

M. Henrion de Pansey ne partage pas cette dernière opinion ; il croit que les communes condamnées par un premier jugement peuvent seulement, sans être autorisées, signifier qu'elles en appellent, parce que cet acte est purement conservatoire, mais que, pour suivre cet appel, il leur faut une nouvelle autorisation, à moins que l'arrêté du conseil de préfecture ne portât au moins implicitement qu'en cas de non succès elles sont autorisées à parcourir tous les degrés de juridiction.

Cette opinion nous semble sage et en harmonie autant avec la loi de juillet 1837 qu'avec la sollicitude de la tutelle admi-

nistrative ; car l'intervention du conseil de préfecture peut, en défendant de suivre, après un nouvel examen de l'affaire et d'après les documents fournis par les débats, éviter des frais considérables aux établissements communaux.

Le troisième paragraphe de l'article 49 contient une disposition nouvelle, en vertu de laquelle tout *contribuable* a le droit d'exercer à ses frais et risques les actions qu'il croirait appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement mise en demeure, aurait refusé ou négligé d'exercer. En effet, outre que tous les droits de la commune intéressent chacun de ses habitants, il en est quelquefois qui se lient directement à l'intérêt particulier de quelques-uns de ces habitants, et pour l'exercice desquels ces derniers ne doivent pas être entravés par le mauvais vouloir ou l'indifférence du conseil municipal. La nécessité de recourir au conseil de préfecture est une garantie contre les abus qui pourraient naître d'actions qui seraient évidemment formées dans un esprit de chicane ou d'inimitié personnelle.

Il résulte du quatrième et dernier paragraphe de l'article 49 que le jugement qui intervient a effet contre la commune, s'il lui est contraire, et à son profit, s'il lui est favorable.

Art. 50. La commune, section de commune, ou le contribuable auquel l'autorisation aura été refusée, pourra se pourvoir devant le roi en conseil d'Etat ; le pourvoi sera introduit et jugé en la forme administrative ; il devra, à peine de déchéance, avoir lieu dans le délai de trois mois, à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture.

Ainsi donc, attendu que les arrêtés d'autorisation ne sont que des actes de tutelle, le législateur a voulu que le pourvoi fût jugé dans la forme administrative et non par la voie contentieuse.... Dans ce cas, les maires devront directement adresser les pièces à M. le ministre de la justice. (Circ. min. 1er juillet 1840.)

Art. 51. Quiconque voudra intenter une action contre une section de commune, sera tenu d'adresser préalablement au

préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation ; il lui en sera donné récépissé.

La présentation du mémoire interrompra la prescription et toutes déchéances.

Le préfet transmettra le mémoire au maire avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer.

Cette obligation, imposée aux particuliers, a pour objet d'assurer à l'administration le moyen d'empêcher les communes de soutenir des procès injustes ou onéreux, et non pas de lui donner le droit de statuer sur le fond litigieux et de refuser au demandeur l'autorisation de plaider contre la commune. En pareille occurrence, très-souvent le préfet termine l'affaire à l'amiable. La délibération du conseil municipal est une sorte de contre-mémoire destiné à établir la cause.

Il est rare qu'on refuse l'autorisation à une commune défenderesse ; la raison en est que la défense est de droit naturel, et que la possession immémoriale ou trentenaire est le meilleur et souvent le seul titre qu'une commune puisse faire valoir.

Art. 52. La délibération du conseil municipal sera, dans tous les cas, transmises au conseil de préfecture, qui décidera si la commune doit être autorisée à ester en jugement.

La décision du conseil de préfecture devra être rendue dans le délai de deux mois, à partir de la date du récépissé énoncé en l'article précédent.

La décision du conseil municipal appelé à délibérer sera donc transmise, dans tous les cas, même en cas de refus de se défendre ; car ce conseil n'est pas plus souverain pour renoncer à se défendre que pour s'y engager.

Art. 53. Toute décision du conseil de préfecture, portant refus d'autorisation, devra être motivée.

En cas de refus de l'autorisation, le maire pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, se pourvoir devant le roi, en son conseil d'Etat, conformément à l'article 50 ci-dessus.

Il devra être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois, à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du conseil d'Etat.

Après l'expiration des délais indiqués dans les articles 52 et 53, l'adversaire de la commune est bien sans doute autorisé à poursuivre l'instance, et les tribunaux peuvent prononcer leur décision ; mais tant que la commune n'a pas été expressément autorisée, les jugements et arrêts sont pris contre elle par défaut, car il lui est interdit de se défendre.

Art. 54. L'action ne pourra être intentée qu'après la décision du conseil de préfecture, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article 52, qu'après l'expiration de ce délai.

En cas de pourvoi contre la décision du conseil de préfecture, l'instance sera suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le pourvoi, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article précédent, jusqu'à l'expiration de ce délai.

En aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée.

Art. 55. Le maire peut toutefois, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre, et faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

Les actes conservatoires dont parle l'article 55 sont, par exemple, des actes d'appel principal ou incident, et tous ceux dont il est question à la page 237 ci-dessus, sauf à réclamer ensuite l'autorisation avant de plaider au fond.

Art. 56. Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même, il est formé, pour cette section, une commission syndicale de trois ou cinq membres, que le préfet choisit parmi les électeurs municipaux, et, à leur défaut, parmi les citoyens les plus imposés.

Les membres du corps municipal qui seraient intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section, ne devront point participer aux délibérations du conseil municipal relatives au litige.

Ils seront remplacés, dans toutes ces délibérations, par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune, que le préfet choisira parmi les habitants ou propriétaires étrangers à la section.

L'action est suivie par celui de ses membres que la commission syndicale désigne à cet effet.

Le préfet ne peut se refuser à nommer une commission syndicale, lorsque la demande lui en est faite par les habitants d'une section. En effet, ce refus semblerait impliquer l'appréciation des prétentions des parties, et serait contraire à l'esprit de la loi, qui veut que les sections aient un organe d'action dans le cas prévu par le paragraphe 1er de l'article 56. (Avis min. int. cons. d'Et. 5 décembre 1839.)

Art. 57. Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre une autre section de la même commune, il sera formé, pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale, conformément à l'article précédent.

On comprendra facilement le but de cette nomination de commission. En effet, quand le litige s'élève entre une commune et une section, et entre deux sections de la même commune, il serait assez difficile de se procurer les autorisations nécessaires à l'une pour défendre, à l'autre pour attaquer, puisque le conseil de préfecture ne pourrait donner ces autorisations que sur le vu d'une délibération municipale. Or, le corps municipal qui représente également le demandeur et le défendeur ne pourrait valablement se prononcer. Ce cas avait déjà été prévu par un arrêté du 24 germinal an XI, qui portait que « le sous-préfet doit choisir cinq personnes des plus imposées dans chaque section, les rassembler chez lui sous sa présidence, et écouter leurs motifs respectifs; en cas de non-conciliation, le procès-verbal est adressé au conseil de préfecture qui prononce. »

Les articles ci-dessus 56 et 57 ne parlent ni de la tentative de conciliation, ni de l'autorisation; mais évidemment, ils

n'ont changé les dispositions de l'arrêté de l'an XI qu'en ce qui concerne la nomination de la commission syndicale : d'après ces articles, elle appartient au préfet.

Art. 58. La section qui aura obtenu une condamnation contre la commune, ou contre une autre section, ne sera pas passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du fait du procès.

Il en sera de même à l'égard de toute partie qui aurait plaidé contre une commune ou section de commune.

Comment doit-il être pourvu à l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui sont mis à la charge d'une commune par suite d'un procès soutenu ou intenté par elle? Si la commune peut y faire face au moyen de ses revenus ordinaires, point de difficulté : ces frais et dommages-intérêts forment une dette communale qui doit être acquittée, comme toute autre dépense, sur les fonds de la caisse municipale.

Mais, si les revenus ordinaires de la commune sont insuffisants? Il faut alors avoir recours à une imposition extraordinaire; et, dans ce cas, est-il juste que, soit la section, soit le particulier qui a plaidé contre la commune, contribuent pour leur part à cette imposition?

Des considérations également puissantes peuvent être émises à l'appui de l'un et de l'autre système ; mais l'article 58 de la loi du 18 juillet 1837 a mis un terme aux incertitudes nées des variations de la jurisprudence, sans cependant lever toute difficulté sur ce point. En effet, d'après la rédaction de l'article ci-dessus rapporté, il paraîtrait que l'exemption doit être prononcée pour le particulier, toutes les fois qu'il a plaidé, et, pour la section, seulement dans le cas où elle a obtenu une condamnation, c'est-à-dire que le particulier serait traité plus favorablement que la commune. Une semblable solution, en même temps qu'elle établit entre la section et le particulier une distinction que repousse l'équité, est incontestablement contraire tant à la jurisprudence qu'à l'esprit de la loi elle-même. En

effet, quant à la jurisprudence, par les décrets des 22 et 31 mai 1812, 24 et 31 mai 1813, et par l'ordonnance royale rendue en conseil d'Etat le 1er septembre 1819, il a été reconnu en principe que les particuliers contre lesquels des communes ont plaidé ne doivent pas être compris dans la répartition de l'impôt local destiné à couvrir les frais et dépens des procès par elles perdus, c'est-à-dire que l'exception n'a lieu que dans ce cas; quant à l'esprit de la loi, il résulte de la discussion de la loi que, loin de vouloir introduire une disposition seulement favorable aux particuliers, le projet primitif présenté par le gouvernement ne leur reconnaissait aucun droit à un avantage qui n'était d'abord demandé que pour les sections de communes; mais un sous-amendement fut proposé dans la séance du 4 avril 1835, et une parité de faveur leur fut accordée.

Il demeure donc évident que, malgré la différence qui paraît résulter des termes employés dans le premier et second alinéa de l'article 58 susrelaté, cet article doit être interprété et appliqué de la même manière en ce qui concerne les sections et les particuliers qui auraient plaidé contre une commnne, c'est-à-dire que les particuliers, aussi bien que les sections, ne sont exemptés de la contribution imposée pour le payement des frais du procès soutenu par les communes que dans le cas seulement où ils auront *obtenu contre elles une condamnation.*

Ainsi, en nous résumant, nous pensons que l'article 58 de la loi du 18 juillet 1837 doit être appliqué sans distinction et de la même manière, soit à la section, soit au particulier qui aura plaidé contre une commune, savoir : que, l'un comme l'autre, doivent, pour profiter de l'exemption consacrée par cet article, rapporter un jugement de condamnation, et que, dans ce cas, tous les biens que possède le particulier dans la commune, jouissent de cette exemption.

Nul ne peut se soustraire à la réparation du tort qu'il a causé; or, celui qui succombe dans une action qu'il a injustement soutenue ou intentée, doit non-seulement être tenu d'acquitter tous les frais portés dans le jugement qui le condamne, mais

il faut encore qu'il concoure au payement des avances qu'ont pu nécessiter les dépenses extrajudiciaires de la procédure, telles que frais d'avocat, de mémoire, etc., etc., etc.

Les règles posées ci-dessus s'appliquent aux autres établissements publics, tels que fabriques, hospices, etc., etc., sauf quelques légères modifications indiquées à l'article spécial à chacun de ces établissements.

Transaction. — Désistement.

La transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou à naître. (C. civ., art. 1044.)

Le désistement est le renoncement à une procédure commencée.

L'article 59 de la loi du 18 juillet 1837 est ainsi conçu :

« Toute transaction consentie par un conseil municipal ne peut être exécutée qu'après l'homologation par ordonnance royale, s'il s'agit d'objets immobiliers ou d'objets mobiliers d'une valeur supérieure à 3,000 fr., et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, dans les autres cas. »

Il est bien entendu que, quand il s'agit de valeurs immobilières, le chiffre se trouvât-il au-dessous de 3,000 fr., l'ordonnance royale est toujours, et dans tous les cas, nécessaire.

Aujourd'hui, les communes ne peuvent donc transiger qu'avec l'autorisation expresse du gouvernement (C. civ., art. 2045); le motif en est que la transaction suppose la faculté d'aliéner, et doit, par conséquent, être entourée des mêmes garanties.

Toute transaction doit être précédée d'une consultation de trois jurisconsultes désignés par le préfet du département : cette consultation préalable est regardée comme tellement nécessaire que son absence serait un motif suffisant, pour le gouvernement, de refuser l'homologation de la transaction. (Déc. du 18 janvier 1813.)

L'arrêté du 21 frimaire an XII a conservé toute sa force obli-

gatoire depuis la loi du 18 juillet 1837; cet arrêté a le caractère d'un règlement d'administration publique, et, dès lors, il doit être maintenu dans toutes ses dispositions auxquelles il n'a pas été dérogé par une loi postérieure.

Quant aux moyens de constater la valeur des droits et prétentions que règle une transaction, ils résultent des actes d'expertise contradictoire auxquels il doit être procédé, et qui doivent contenir l'appréciation tant des droits en litige que des concessions respectives dont ils forment l'objet.

Voici les règles à observer en cas de transaction :

1° Il faut d'abord que le fait sur lequel on demande à transiger puisse donner matière à procès, et qu'il y ait question litigieuse;

2° La transaction ne saurait avoir pour effet de déroger aux principes d'ordre public et de bonne administration. (Avis com. int. 29 juin 1831);

3° Il est nécessaire que la commune s'enquière de la capacité de celui avec qui elle contracte, et si elle ne produit pas cette justification, l'approbation est refusée;

4° Le projet de transaction ne saurait être admis s'il cachait un compromis, un pareil acte étant formellement interdit aux communes. (Com. int. 18 novembre 1831.)

L'homologation une fois accordée, les transactions rentrent dans les règles ordinaires du droit.

Les formes dans lesquelles doit être demandée l'autorisation du gouvernement sont réglées par un arrêté du 21 frimaire an XII.

Les pièces à produire se composent :

1° Du projet de transaction par acte public ou sous seing privé;

2° De la consultation de trois jurisconsultes (en triple expédition);

3° De la délibération favorable du conseil municipal;

4° De l'expertise contradictoire des objets qui sont la cause de la transaction;

5° De l'avis du sous-préfet, du conseil de préfecture et du préfet.

Toute transaction sur les difficultés nées des legs faits aux communes doit être approuvée par ordonnance royale, dans les formes ordinaires, et, en règle générale, une transaction sur legs doit suivre et non précéder l'acceptation de la libéralité.

Comme nous venons de le voir, la commune, assimilée à une personne civile en état de tutelle, plaide et transige; elle peut aussi faire acte de désistement, c'est-à-dire renoncer à une procédure commencée.

En droit commun, un désistement peut être fait et accepté par de simples actes signés des parties ou de leurs mandataires (C. proc. civ., art. 403); mais l'état de minorité des communes exige l'accomplissement de quelques formalités particulières, car il en est du désistement comme de la transaction, cet acte peut léser des intérêts communaux.

Pour que le désistement soit régulier, il faut donc qu'il soit précédé 1° d'une délibération du conseil municipal: 2° d'une autorisation du préfet, en conseil de préfecture.

Le maire a besoin d'une nouvelle autorisation pour pouvoir se désister d'une action intentée par lui au nom de sa commune. (C. cass. 28 janvier 1835.) Il a été jugé que le désistement était insuffisant, s'il contenait des réserves.

Les règles posées ci-dessus pour les transactions et désistements s'appliquent également aux autres établissements publics en se conformant aux prescriptions des articles 19, n° 10, et 21, n° 5 de la loi du 18 juillet 1837.

Baux communaux.

Lorsque les propriétés rurales ou urbaines des communes ne sont pas affectées à un service communal, et que les administrations locales ne pourraient convenablement les exploiter par elles-mêmes, il y a lieu de les affermer, pour faire profiter la commune du produit de leur location.

Les baux à ferme de ces biens devaient, autrefois, être autorisés par des ordonnances royales, lorsqu'ils excédaient neuf années, et, par les préfets dans les autres cas. (Arr. 7 germinal an IX, Ord. 7 octobre 1818.) Plus tard, la loi du 25 mai 1835 n'exigea l'autorisation royale que pour les baux excédant dix-huit années.

Aujourd'hui, l'autorisation du préfet n'est pas même nécessaire pour les baux d'une moindre durée qui concernent les biens ruraux, puisque les conseils municipaux sont appelés, par l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837, à *régler* les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans, pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens, sauf l'approbation du préfet. (Art. 47, L. 18 juillet 1837.)

Les baux à ferme ou à loyer des biens communaux ne peuvent être passés qu'après avoir été délibérés par le conseil municipal, et que lorsque les clauses, charges et conditions du cahier des charges en ont été préalablement dressées par le maire, réglées par le conseil municipal, et homologuées par le préfet sur l'avis du sous-préfet. (Ord. 7 octobre 1818, art. 2, et L. du 18 juillet 1837, art. 17, n° 2.)

Les baux sont le plus ordinairement de trois, six ou neuf années; ils comprennent les immeubles, les droits de chasse sur lesdits biens, l'octroi, les banalités d'usines, les droits de places aux halles et marchés, les théâtres et salles de spectacle, le droit de mesurage, pesage et jaugeage, etc., etc., etc. Les baux s'appliquent aussi aux fournitures des différents services, à l'éclairage, à l'entretien des pavés, etc., etc., etc.

Les baux communaux à loyer se distinguent des baux communaux à ferme, en ce que les premiers concernent les maisons ou bâtiments, et les seconds les biens ruraux proprement dits.

Le caractère propre à un bail communal ordinaire, est de ne pouvoir excéder dix-huit années pour les biens ruraux, et neuf pour les autres biens. Un terme plus long les classerait parmi

les baux à longues années, dits baux emphytéotiques dont nous parlerons un peu plus loin.

La délibération qui règle les conditions des baux communaux doit être immédiatement adressée au sous-préfet qui en délivre ou fait délivrer récépissé ; cette délibération est exécutoire, si, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée. (Art. 18, L. 18 juillet 1837.) Pour l'exécution de cet article 18 de la loi municipale, est intervenue une ordonnance du roi, en date du 18 décembre 1838, relativement aux réclamations que les parties intéressées peuvent élever contre les délibérations prises par les conseils municipaux, sur l'un des objets énumérés dans l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837. En transmettant cette ordonnance, M. le ministre de l'intérieur dit, dans une circulaire du 13 mars 1839, que, pour ne pas rendre illusoire cette voie de recours, l'ordonnance sus citée prescrit aux maires d'avertir de suite les habitants, par la voie des annonces et publications usitées dans la commune, qu'ils peuvent se présenter à la maison commune pour prendre connaissance desdites délibérations, conformément à l'article 25 de la loi du 21 mars 1831.

Et, pour assurer l'accomplissement de cette formalité, la circulaire sus citée charge les sous-préfets de veiller à ce que la publicité des annonces soit réelle et complète, et, en conséquence, elle leur défend de ne délivrer le récépissé mentionné en l'article 18 de la loi qu'autant que les délibérations des conseils municipaux seront accompagnées d'un certificat du maire, constatant l'accomplissement de la formalité prescrite par l'article 1er de l'ordonnance royale du 18 décembre 1838.

Les articles 19 et 20 de la loi du 18 juillet 1837 portent : le conseil municipal *délibère* sur les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens, ainsi que sur celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée.—Ces délibérations sont exécutoires sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre com-

pétent ou par ordonnance royale est prescrite par les lois ou par les règlements d'administration publique.

Ici nous rappellerons une circulaire du ministre de l'intérieur du 20 avril 1839 qui porte qu'une amodiation trop longue ne peut être le fait d'une bonne administration. Afin de subvenir à des dépenses extraordinaires, on peut avoir un jour besoin d'aliéner les biens d'une commune; en les affermant pour un laps de temps trop long, c'est donc s'enlever une ressource et priver nos successeurs de toute participation au bénéfice des biens amodiés.

Forme des baux administratifs. — La loi du 18 juillet 1837 attribue aux maires, de la manière la plus formelle, et sans aucune restriction, le droit de passer les baux; elle porte :

Art. 10. Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de passer les baux des biens et les adjudications communales dans les formes établies par les lois et règlements.

Art. 47. Quelle que soit la durée du bail, l'acte passé par le maire n'est exécutoire qu'après l'approbation du préfet.

Toutefois, il faut bien le remarquer, cette attribution du droit de passer les baux qui intéressent les communes, formellement conférée aux maires, n'est pas exclusive de la faculté d'employer le ministère des notaires. Nous pensons même qu'il est convenable d'y recourir toutes les fois que l'importance ou la nature de l'acte à intervenir pourra exiger les garanties que présentent le caractère et les lumières de ces officiers publics : c'est à la prudence des maires à apprécier les circonstances; mais, encore une fois, cela est purement facultatif et nullement obligatoire.

La loi du 18 juillet 1837 n'a nullement abrogé la disposition de l'ordonnance royale du 7 octobre 1818 qui porte qu'il sera passé acte de l'adjudication des baux communaux par-devant notaire.

Les formalités à observer par un maire pour passer un bail communal à loyer de neuf ans et au-dessous sont celles-ci : le

maire rédige le cahier des charges, il communique ce cahier des charges au conseil municipal, le conseil municipal y donne son assentiment et le sous-préfet l'approuve, s'il y a lieu, sur le vu de la délibération du conseil. En vertu de cette approbation, le maire procède à la passation du bail par adjudication publique; la minute de l'acte est ensuite soumise à l'homologation du préfet. Si l'intervention d'un notaire a été jugée nécessaire, l'acte est passé par-devant lui, après que l'adjudication préalablement faite par le maire a reçu l'approbation du préfet. (Déc. min. 18 décembre 1822.)

Le maire doit être assisté, dans l'adjudication, de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau, ainsi que du receveur de la commune. (L. 18 juillet 1837, art. 16.)

Les baux sont annoncés un mois d'avance par des publications, de dimanche en dimanche, et par des affiches, de quinzaine en quinzaine, aux lieux accoutumés. Extrait de ces affiches sera inséré dans le journal du lieu de l'établissement.

Dans le cas où la commune prend elle-même à loyer un bien quelconque, les conditions du bail, rédigées de concert entre le maire et le propriétaire, sont soumises au conseil municipal sur le vu de la délibération et de l'avis du sous-préfet, le préfet autorise le maire à dresser le bail et à y engager la commune. La minute de l'acte est ensuite soumise à son homologation.

Soit que la commune donne, soit qu'elle prenne un objet à loyer, la minute de l'acte doit être enregistrée dans le délai de vingt jours, sous peine du double droit, en exécution de l'article 5 de l'ordonnance du 7 octobre 1818, portant :

L'adjudication ne sera définitive qu'après l'approbation du préfet, et le délai pour l'enregistrement sera de vingt jours après celui où elle aura été donnée, conformément à l'article 78 de la loi du 15 mai 1818.

Les baux passés dans les formes légales par les corps administratifs, et conséquemment par les maires, dans l'intérêt des

communes, confèrent le droit d'hypothèque et l'exécution parée, c'est-à-dire qu'ils produisent les mêmes effets, quant aux obligations qui en dérivent, que les actes notariés et les jugements des tribunaux. Or, la grosse d'un bail communal est un titre suffisant pour autoriser à prendre inscription au bureau des hypothèques sur les biens du débiteur ou de sa caution, et à procéder contre lui par voie de saisie.

Les baux des hospices et établissements de bienfaisance diffèrent fort peu des baux communaux. Comme leurs administrateurs n'auraient pas la qualité publique nécessaire pour imprimer aux actes d'adjudication l'authenticité qu'ils exigent, la loi a voulu que l'adjudication eût lieu devant un notaire désigné par le préfet. (L. 12 août 1807, art. 1er.) Un membre délégué de la commission administrative de l'établissement que l'acte intéresse assiste aux enchères et à l'adjudication. (Même loi, art. 4.)

Dans les cas particuliers où il pourrait être utile de dispenser les hospices de la formalité des enchères, les préfets peuvent autoriser ces exceptions sur la demande des commissions administratives. (Ord. 31 octobre 1821, art. 15.) Mais ces exceptions doivent être fort rares, et il est nécessaire qu'elles soient motivées sur des considérations qui rendraient inutile ou désavantageuse la formalité des enchères. (Circ. min. 8 février 1823.)

Le délai d'enregistrement des baux de ces établissements est de quinze jours qui ne doivent être comptés que du jour où ces actes, approuvés par le préfet, sont parvenus au maire.

Soit qu'il s'agisse des baux relatifs à des communes, soit qu'il s'agisse de baux relatifs à des établissements publics soumis à la tutelle administrative, les difficultés que peuvent faire naître ces actes sont de la compétence des tribunaux ordinaires pour tout ce qui concerne leur exécution, leur interprétation, leur validité, leurs effets, leur étendue et leurs limites. Toutefois, la compétence des tribunaux cesse lorsque des lois ou règlements ayant force de loi ont réservé à l'autorité administra-

tive le jugement des contestations en matière de baux administratifs ; c'est ce qui a été établi pour les baux d'eaux minérales appartenant à l'État, des droits de passage sur les ponts, des droits de bacs et passages d'eau, si la contestation s'élève entre l'État et le fermier, d'octrois, etc., etc.

Baux emphytéotiques. — Le bail emphytéotique était principalement en usage chez les Romains ; il n'avait pour objet dans l'origine que le défrichement et la culture des terrains stériles, et ceci était conforme à l'étymologie du mot *emphytéose*, qui est grec et signifie améliorer, planter une terre ; mais, par la suite, l'emphytéose fut employée à l'égard des terres qui étaient en valeur, et même à l'égard de toutes sortes de biens.

Le bail emphytéotique est un contrat par lequel le propriétaire d'un fonds, ayant la libre disposition de ses biens, en transfère à quelqu'un la propriété utile pour un certain temps, à la charge par celui-ci d'y faire certaines améliorations et, en outre, de payer certaines redevances annuelles ; ses effets sont de diviser la propriété du domaine donné en emphytéose en deux parties, l'une formée du domaine direct, dont la rente que se retient le bailleur est représentative ; l'autre, appelée domaine utile, qui se compose de la jouissance des fruits qu'il produit. Le preneur possède le domaine utile comme propriétaire pouvant, pendant la durée du bail, en disposer par vente, donation, échange ou autrement, avec la charge toutefois des droits du bailleur.

Dans l'usage, la durée du bail emphytéotique dépasse toujours neuf années, mais n'excède pas cent ans ; elle est ordinairement de quatre-vingt-dix-neuf ans.

D'après la loi du 25 mai 1835, les baux intéressant les communes et autres établissements publics deviennent emphytéotiques lorsqu'ils dépassent dix-huit ans.

Aucun bien rural appartenant aux communes, aux hospices ou autres établissements publics, ne peut être concédé à bail emphytéotique qu'en vertu d'une ordonnance rendue en conseil d'Etat. (Arr. 7 germinal an IX.)

Pour obtenir une autorisation de ce genre, il faut produire :

1° La délibération du conseil municipal ou de la commission administrative portant que la concession à longues années est utile et nécessaire ;

2° Une enquête *de commodo et incommodo*, faite dans les formes accoutumées, en vertu de l'ordre du sous-préfet; cette enquête doit faire connaître la situation des biens, l'état actuel tant des bâtiments que des terres, l'utilité qu'il peut y avoir pour la commune à mettre le domaine hors de ses mains pour un temps déterminé, l'avantage qui peut en résulter, tant pour la décharge des réparations et impositions qu'à raison des améliorations qu'un preneur à long terme pourrait y faire ;

3° Le cahier des charges auxquelles le preneur est assujetti;

4° L'avis du conseil municipal du lieu où est situé l'établissement dont dépendent les biens des hospices ou d'autres établissements publics ;

5° L'avis du sous-préfet et celui du préfet.

Il importe d'exiger du concessionnaire un cautionnement et de l'obliger à verser, dans la caisse communale ou des hospices, une somme déterminée imputable par portion sur chacune des dix dernières années du bail.

Les baux emphytéotiques ne peuvent être faits que par adjudication et aux enchères; les formalités à remplir rentrent dans les attributions des maires : ces baux sont soumis aux mêmes règles que les autres baux administratifs ; les tribunaux ordinaires sont également seuls compétents pour connaître de leur interprétation et de l'application des lois qui les régissent.

Le bail emphytéotique est soumis à la formalité de la transcription et au droit proportionnel d'enregistrement de 4 p. 0/0 établi sur tous les actes translatifs de propriété. (C. cass. 1er avril 1840.)

Travaux communaux.

Les corps municipaux doivent veiller avec sollicitude à la

conservation des propriétés communales, ce qui entraîne, en premier lieu, l'obligation de faire faire, aux bâtiments appartenant à la commune, tous les travaux d'entretien connus sous le nom de réparations locatives.

Les dépenses relatives à cet objet étant habituellement comprises dans le budget annuel, nous ne nous en occuperons point ici.

Mais il importe quelquefois aux communes de changer la destination de leurs édifices, ce qui entraîne soit des démolitions, soit de nouvelles constructions. Il est quelquefois nécessaire aussi d'y faire des travaux considérables connus sous le nom de grosses réparations : ce sont ces différents genres de travaux qui feront l'objet de ce titre.

L'article 45 de la loi du 18 juillet 1837 est ainsi conçu :

« Aucune construction nouvelle, ou reconstruction entière ou partielle (pour le compte d'une commune), ne pourra être autorisée que sur la production des projets et devis.

« Ces projets et devis seront soumis à l'approbation préalable du ministre compétent, quand la dépense excédera 30,000 fr., et à celle du préfet quand elle sera moindre. »

Ici, nous devons faire observer que le décret du 10 brumaire an XIV, concernant les adjudications des travaux des hospices, décret étendu aux communes par celui du 17 juillet 1808, contient une disposition qui n'a pas cessé d'être applicable ; c'est celle de l'article 5, qui dispense de toute formalité, même de l'approbation du préfet, les réparations de simple entretien qui ne s'élèvent pas à plus de 300 fr. (Circ. min. du 9 juin 1838.)

L'article sus cité de la loi du 18 juillet 1837 modifie l'ordonnance du 8 août 1821, qui ne dispensait de l'approbation ministérielle que dans le cas où la dépense n'excédait pas 20,000 fr. C'est encore là un acheminement à la décentralisation, et nous devons nous en féliciter ; car, si la centralisation est utile comme action administrative, elle est nuisible au progrès de l'art. L'institution du conseil des bâtiments civils est peut-être excellente pour la capitale, mais elle ne doit pas être constam-

ment imposée aux départements; et, comme l'approbation ministérielle n'a lieu qu'après examen préalable des plans et devis de toute construction projetée, on ne pouvait pas trop la limiter. En effet, que fait le conseil des bâtiments civils? Se borne-t-il à examiner les projets de construction qui sont envoyés des divers points de la France? Non, il les refait, il les soumet à des vues particulières, il les impose aux villes et départements comme type exclusif et base unique de tous les édifices publics, sans tenir compte des conditions spéciales de chaque localité et des rapports nécessaires entre un édifice à construire et ceux qui doivent l'entourer. C'est ainsi qu'on détruit le génie local, l'invention, l'originalité; c'est ainsi qu'on étouffe sous une froide uniformité tous les talents qui ne demandent qu'à se produire dans les provinces.

Il résulte de l'article 45 que, lorsqu'il y aura lieu d'entreprendre une construction pour le compte d'une commune, et que la dépense en aura été votée par le conseil municipal, qui, par l'article 19, n° 6, même loi, est appelé à délibérer sur les projets de construction, de grosses réparations et de démolitions, aussi bien que sur tous les travaux à entreprendre, le maire devra commencer par faire choix d'un architecte, et le charger de la rédaction des projets et devis.

Une instruction du ministre de l'intérieur du 10 février 1840 trace les formalités qui se rattachent spécialement à l'approbation des plans et devis, à la justification de l'utilité ou de la nécessité des travaux, enfin à l'existence des ressources disponibles pour faire face aux dépenses; de plus, cette même instruction fait observer que quelques préfets, faisant une application erronée de l'article 45 de la loi du 18 juillet 1837, autorisent des constructions jusqu'à concurrence de 30,000 fr., pour les hospices et autres établissements de bienfaisance. Or, comme la loi précitée n'est applicable à ces derniers établissements que dans les dispositions où elle s'en est expressément occupée, et que l'article 45 ne statue que pour les communes, on doit, conformément aux règlements antérieurs, continuer à

soumettre à l'approbation ministérielle les plans et devis relatifs à des travaux hospitaliers, lorsque leur dépense excède la somme de 20,000 fr.

Les éléments de l'instruction pour les travaux communaux consistent dans la production des pièces ci-après indiquées.

Pieces d'un dossier relatif aux constructions, etc., des communes:

1° Délibération du conseil municipal justifiant l'utilité et la nécessité des travaux, et portant vote de la dépense et les moyens d'y subvenir;

2° Budget de la commune;

3° Plan général de l'emplacement et de ses tenants et aboutissants;

4° Plans des divers étages de l'édifice à construire, avec une indication exacte de l'usage des diverses pièces dont ils se composent;

5° Coupes en long et en travers, et les profils nécessaires pour indiquer les pentes du sol, les hauteurs des planchers, des combles, etc., etc.;

6° Les élévations propres à faire connaître les diverses façades, ainsi que le style et le genre de décoration des édifices (1);

7° Un devis descriptif;

8° Un devis estimatif, accompagné des sous-détails, selon le cours du pays;

9° Un cahier des charges de l'adjudication;

---

(1) Lorsqu'il s'agit de travaux de restauration ou d'appropriation, on doit se conformer à l'usage reçu d'exprimer: 1° par une teinte noire, ce qui doit être conservé; 2° par une teinte jaune, ce qu'on propose de démolir; 3° par une teinte rose, ce qu'il faut reconstruire. — Les plans d'ensemble doivent être en général dressés à l'échelle de cinq millimètres pour mètre; les plans de de détail, sur celle de dix millimètres ou même de vingt, selon le besoin de mieux préciser ces détails.

10° Le programme qui a servi de base à la composition du projet (1) ;

11° L'avis motivé du sous-préfet et celui du préfet.

Toutes les pièces de l'instruction sont envoyées par le maire au sous-préfet, qui les transmet au préfet avec son avis. La dépense peut alors être autorisée par le préfet lorsqu'elle ne s'élève point au-dessus de 30,000 fr. : lorsqu'elle doit dépasser ce taux, le préfet transmet le dossier, avec son avis, au ministre de l'intérieur, qui le communique immédiatement au conseil des bâtiments civils : ce conseil examine les projets, et donne ensuite son avis au ministre. Enfin, une ordonnance, délibérée en conseil d'Etat, accorde ou refuse l'autorisation d'exécuter les travaux. Lorsqu'une ampliation de cette ordonnance est parvenue au maire, c'est alors que ce magistrat doit s'occuper de rédiger le cahier des charges (2).

L'article 30 de la loi du 18 juillet 1837 classe parmi les dépenses communales obligatoires : les grosses réparations aux édifices communaux. Il est utile de savoir ce qu'on doit entendre par grosses réparations; leurs caractères sont définis par l'article 606 du Code civil : ce sont les réparations de gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières, celui des digues et des murs de soutènement et de clôture aussi en entier.

Quant aux travaux de voirie, tels que percements de rues, formation de places, constructions de ponts et autres ouvrages intéressant la viabilité ou la salubrité dans les villes, la loi du

---

(1) Le programme qui est réclamé parmi les pièces à produire a été prescrit par une circulaire ministérielle du 28 juin 1813 : c'est un aperçu raisonné des besoins de l'établissement dont les architectes ont été chargés de dresser le projet. Ce programme n'est cependant pas rigoureusement exigible en matière de travaux communaux; il doit être rédigé par le maire et approuvé par le préfet.

(2) On appelle *cahier des charges* l'acte contenant l'énonciation des principales conditions de l'entreprise; sa rédaction doit être la plus claire et la plus précise possible.

16 septembre 1807, modifiée par celles des 8 mars 1810, 7 juillet 1833, ainsi que par l'ordonnance du 23 août 1835, a posé des règles spéciales pour la connaissance desquelles nous nous bornerons à renvoyer à ces lois et ordonnances elles-mêmes, ainsi qu'aux Traités publiés sur la matière par MM. Isambert et Daubanton, Fleurigeon et Davenne.

Il en sera de même pour les travaux des chemins vicinaux qui sont régis par les lois des 28 juillet 1824 et 21 mai 1836, auxquelles nous ne pouvons également que nous référer, d'autant plus qu'aux termes de l'article 21 de cette dernière loi (21 mai 1836), un règlement particulier à chaque département a dû être fait pour assurer l'exécution de cette loi, suivant les besoins de chaque localité.

Le cahier des charges, dont nous venons de parler plus haut, est déposé à la mairie, où les ouvriers et entrepreneurs sont invités, par des affiches, à venir en prendre connaissance; les mêmes affiches feront connaître le jour fixé pour l'adjudication des travaux.

Ce qui concerne les adjudications de travaux communaux se trouve réglé par une ordonnance royale du 14 novembre 1837, qui étend aux communes les principales dispositions de l'ordonnance du 4 décembre 1836, concernant les marchés passés au compte de l'Etat. Cette ordonnance du 14 novembre 1837 et une instruction ministérielle du 9 juin 1838 tracent les règles à suivre pour la passation des adjudications et marchés en matière de travaux communaux.

Tout en maintenant en principe le mode d'adjudication, avec concurrence et publicité, l'ordonnance royale du 14 novembre 1837 autorise les administrations municipales et hospitalières à traiter de gré à gré pour les travaux et fournitures dont la valeur n'excédera pas 3,000 fr., sauf toutefois l'approbation du préfet; elle autorise également les mêmes établissements à traiter de gré à gré, à quelque somme que s'élèvent les travaux et fournitures, mais avec l'approbation du ministre de l'intérieur, pour l'acquisition des objets qui se fabriquent par les seuls por-

teurs de brevets d'invention, ou de ceux qui n'ont qu'un possesseur unique, de même que pour la confection des ouvrages d'art et de précision, etc., etc. Les autres articles de cette ordonnance déterminent certaines clauses que devront contenir les cahiers des charges, le mode de réalisation des cautionnements à fournir, les formalités relatives aux adjudications, aux soumissions, etc., etc.; enfin l'article 10 porte que les adjudications ne seront valables et définitives qu'autant qu'elles auront été approuvées par le préfet.

L'acte de cautionnement reçu par le maire n'emportant pas exécution parée, l'hypothèque à prendre sur les biens offerts par l'adjudicataire, pour assurer la bonne exécution des travaux, doit être consentie par-devant notaire, dans la forme authentique prescrite par les articles 2127 et 2146 du Code civil.

Aux termes des articles 10 et 16 de la loi du 18 juillet 1837, les maires sont chargés de passer les adjudications et marchés. En procédant à cette opération, le maire est assisté de deux membres du conseil municipal, désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. Pour les travaux de quelque importance, rien ne s'oppose à ce que, comme par le passé, l'adjudication ne soit effectuée au chef-lieu de la préfecture ou de la sous-préfecture; mais, en pareil cas, le maire doit s'y transporter pour procéder à l'opération, accompagné de deux conseillers municipaux et du receveur de la commune (circ. min. 9 juin 1838) : lui seul a le droit de présider à l'adjudication. (Inst. min. 18 août 1839.)

Les travaux doivent être surveillés dans leur exécution, et reçus quand ils sont terminés. Le maire, en sa qualité de premier administrateur de la commune, préside seul de droit à ces actes de surveillance et de réception; mais il peut s'y faire assister de tel architecte ou ingénieur qu'il juge digne de sa confiance, ou même lui déléguer ses pouvoirs s'il le croit convenable.

Les procès-verbaux de réception des travaux sont dressés par le maire ou par son délégué ; ils dégagent les entrepreneurs de toute responsabilité.

Compétence et jurisprudence. — Les travaux communaux doivent-ils être considérés comme des travaux publics? Ceux qui les entreprennent sont-ils justiciables des conseils de préfecture ou des tribunaux ordinaires? Quelle est l'autorité compétente pour connaître des contestations relatives à ces travaux?..... Ces questions ne sont pas susceptibles d'une solution générale. Il est certain qu'aucun texte de loi ou de règlement n'a rangé les travaux des communes dans la classe des travaux publics ; mais il peut arriver, par exception, que certains travaux dirigés et payés par les communes, doivent néanmoins être assimilés aux travaux publics quand ils en ont le caractère. A cet égard, la jurisprudence du conseil d'État a souvent varié.

Le caractère de travaux publics doit principalement se tirer de la destination de l'entreprise, et non des fonds qui y sont affectés ; ainsi, par exemple, par cela seul que les communes payent de leurs deniers les dépenses nécessitées, soit par la construction d'un corps de casernes, soit par l'achèvement d'une route royale, ces travaux n'ont pas cessé d'être travaux publics ; car les travaux publics sont ceux dont l'utilité intéresse l'universalité des habitants du royaume, d'un département ou arrondissement, d'un canton ou même d'une commune, lorsque cette utilité n'a pas les caractères qui résultent de la propriété patrimoniale et privée. En général, tous travaux communaux destinés à un usage public et gratuit doivent être assimilés aux travaux publics et soumis, en conséquence, pour le jugement des contestations, à la juridiction administrative.

Mais, si les travaux communaux peuvent quelquefois être considérés comme travaux publics, il faut cependant prendre garde à en faire une confusion dangereuse ; ce serait une grave erreur si, pour fixer son jugement sur ce point, l'on voulait se

diriger constamment d'après un principe absolu qui exclurait l'examen et l'appréciation des circonstances particulières qui, *seules*, peuvent conduire à une solution certaine.

Ainsi les simples entretiens des édifices communaux, les constructions neuves et grosses réparations de bâtiments appartenant aux hospices, aux communes, et même au gouvernement, quand ils ont d'ailleurs les signes extérieurs de la propriété privée, comme lieux d'habitation, etc., etc.; ainsi les marchés relatifs à l'enlèvement des boues dans une ville, et autres qui, sans utilité publique, proprement dite, intéressent cependant la généralité des habitants, ne sont réputés que travaux communaux, et comme tels constituent des marchés ordinaires, dont l'exécution est soumise à la juridiction des tribunaux civils. Aussi, les parties ne pourraient-elles pas valablement insérer dans le cahier des charges une clause spéciale attributive de la juridiction administrative; car, de deux choses l'une : ou cette stipulation serait conforme au droit consacré, et alors elle serait superflue, ou bien elle y dérogerait, et, dans ce cas, elle serait nulle, personne n'ayant le pouvoir de changer l'ordre des juridictions. (Ord. 2 septembre 1829.)

Pendant longtemps il a été fort difficile de discerner les contestations soumises à la juridiction administrative de celles dont la connaissance appartient aux tribunaux ordinaires; mais la jurisprudence qui s'est établie depuis plusieurs années au conseil d'Etat, en matière de travaux communaux, a rendu cette appréciation beaucoup moins incertaine. Ce n'est plus seulement dans les formes variables de l'approbation et de l'adjudication des travaux communaux que l'on cherche s'ils ont ou non le caractère de travaux publics; mais bien dans l'objet ou la destination même de ces travaux; nous pensons donc devoir indiquer à nos lecteurs divers cas où des ordonnances royales rendues au conseil d'Etat, soit en matière contentieuse, soit sur des arrêtés de conflit, ont décidé que l'on doit considérer comme travaux publics des ouvrages exécutés pour la construction d'un pont. (Ord. 23 février 1830, 17 août

1841, 7 décembre 1843, 10 mars 1843); pour la construction ou la réparation d'églises (Ord. 8 janvier 1840, 2 septembre 1840, 23 juin 1841); de fontaines (Ord. 22 mai 1840, 7 décembre 1843); des mairies ou hôtels-de-ville (Ord. 22 mai 1840, 16 décembre 1841, 30 août 1842)); d'entrepôts de douanes (Ord. 8 juillet 1840); du pavage des rues (Ord. 2 septembre 1840, 5 mars 1841, 30 novembre 1841, 28 mars, 6 septembre, 25 novembre, 7 décembre 1843, 23 février 1844); de lavoirs et abreuvoirs (Ord. 23 juillet 1843, 30 août 1842, 7 décembre 1843); de chemins vicinaux (Ord. 29 juin 1842); de colléges et d'écoles (Ord. 30 août 1842, 23 août, 9 décembre 1843); de halles (Ord. 30 août 1842, 9 décembre 1843); de prisons (Ord. 30 août 1842); de salles d'asile (Ord. 9 décembre 1843); de presbytères (Ord. 23 août 1843); de bibliothèques publiques (Ord. 29 avril 1843); pour l'ouverture des rues nouvelles (Ord. 9 décembre 1843, 21 mars, 28 août 1844). (Extrait d'une instruction de M. le ministre de l'intérieur du 26 décembre 1844.)

Il demeure d'ailleurs bien entendu que s'il y a incertitude relativement aux contestations qui s'élèvent entre les communes et les entrepreneurs, celles qui pourraient naître entre une commune et un particulier, à l'occasion de travaux communaux, de quelque nature qu'ils fussent, sont toujours du ressort des tribunaux ordinaires.

On ne peut pas non plus invoquer la législation exceptionnelle qui régit les entrepreneurs de travaux publics pour faire décider administrativement les difficultés qui s'élèveraient entre une commune et son architecte; le droit commun est seul applicable en pareil cas. (Ord. 16 décembre 1830.)

Les architectes sont personnellement responsables de l'exécution des plans et devis régulièrement approuvés, et supporteront les frais de tout changement fait sans autorisation. (Arr. min. 18 juin 1812.)

D'après une circulaire ministérielle du 22 juillet 1816, les entrepreneurs sont pareillement responsables de l'exécution

régulière des travaux, et les altérations ou changements qui n'ont pas été expressément autorisés demeurent à leur charge, aussi bien que les vices de construction. (C. civ., art. 1792.)

Quant aux devis supplémentaires dont l'abus a été souvent signalé, une instruction du 5 août 1828 prescrit de n'allouer aux architectes aucune remise pour les travaux supplémentaires, à moins que l'insuffisance des prévisions du projet primitif ne proviennent de causes indépendantes de leur volonté.

Comptabilité communale.

Dépenses et recettes communales. — Les dépenses des communes sont obligatoires, facultatives ou imprévues. (Art. 30 et 37, L. 18 juillet 1837.)

Les recettes des communes sont ordinaires et extraordinaires. (Art. 31, *ibid.*)

Les conseils municipaux ont le droit de régler les dépenses communales, d'en augmenter ou d'en réduire le nombre et l'importance. C'est leur principale attribution. Mais, à côté du droit de la commune, se trouve le droit général de l'État et l'intérêt de l'avenir dont l'État est aussi le défenseur et le gardien.

Toute dépense qui peut affecter l'Etat et les intérêts généraux est nécessaire, et peut être exigée de la commune. Elle doit pourvoir également à celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique et privée ; enfin, parmi les dépenses purement communales, le gouvernement a droit d'imposer celles qui intéressent essentiellement l'existence même de la commune, et dont le refus suspendrait, si l'on peut s'exprimer ainsi, la vie communale. Hors de ces catégories, dans lesquelles une juste part est faite à toutes les nécessités, la commune rentre dans son droit et ne peut être obligée par l'administration à aucune dépense qui n'aurait pas son aveu.

Ces principes ont été suivis dans la fixation des diverses dé-

penses énumérées dans les articles 30 et 37 de la loi du 18 juillet 1837.

Des dépenses, la loi passe aux recettes qui donnent les moyens d'y pourvoir. Deux sources distinctes alimentent les richesses d'une commune, ce sont : 1° les revenus qu'elle tire d'une manière quelconque des propriétés dont elle jouit, ou les droits imposés à son profit sur des objets qui se consomment en nature dans son sein ; 2° les contributions qui, dans certains cas, sont imposées directement par la loi sur chacun de ses membres, ou qu'elle est admise à voter dans les limites tracées par les lois.

Quoique les ressources de la première espèce soient plus particulièrement connues sous le nom de revenus, et les secondes sous celui de recettes, la loi du 18 juillet 1837, dans son article 31, a compris les unes et les autres sous cette dernière dénomination.

Budget communal. — En administration publique, comme en économie privée, la plus essentielle de toutes les règles, c'est que les dépenses soient toujours calculées d'après les moyens d'y subvenir ; cette balance entre l'actif et le passif s'appelle budget.

Les sommes allouées pour le payement des dépenses pendant le cours de l'année, s'appellent crédits. Aucune dépense ne peut être faite qu'autant qu'il existe un crédit ouvert pour la couvrir, à moins d'autorisations extraordinaires données par qui de droit. Le temps pendant lequel le crédit est ouvert se nomme exercice. L'exercice commence au 1er janvier et finit au 31 décembre de l'année qui lui donne son nom. (Ord. 23 avril 1823 et 31 mai 1838.)

Le budget de chaque commune, proposé par le maire, et voté par le conseil municipal, est définitivement réglé par arrêté du préfet.

Toutefois, le budget des villes dont le revenu est de 100,000 fr., ou plus, est réglé par une ordonnance du roi. (Art. 33, L. 18 juillet 1837.)

Les pièces qui doivent accompagner l'envoi des budgets communaux se composent de celles énumérées ci-après :

1° Le compte d'administration du maire, en double expédition (l'une pour la mairie, l'autre pour la préfecture) ;

2° Le budget, en triple expédition (l'une pour la mairie, la seconde pour la préfecture et la troisième pour le receveur municipal) ;

3° Les chapitres additionnels, en triple expédition (l'une pour la mairie, la 2e pour la préfecture et la 3e pour le receveur municipal) ;

4° La délibération du conseil municipal approbative du compte d'administration du maire ;

5° Expédition du compte de gestion du receveur municipal ;

6° L'état de situation au 31 mars ou 30 juin (2e année), qui se compose des restes à recouvrer et à annuler ;

7° L'état des restes à payer à la clôture de l'exercice, c'est-à-dire au 31 mars ou 30 juin (2e année).

Les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires après le règlement du budget sont délibérés conformément à l'article 33 sus cité, et autorisés par le préfet dans les communes dont il est appelé à régler le budget, et par le ministre dans les autres communes. — Toutefois, dans ces dernières communes, les crédits supplémentaires *pour dépenses urgentes* pourront être approuvés par le préfet. (Art. 34, L. 18 juillet 1837.)

Pour l'exécution de l'article 34 de la loi municipale, on a introduit dans le cadre des budgets deux nouveaux chapitres, distincts du budget primitif; ces chapitres sont intitulés : chapitres additionnels des recettes et des dépenses supplémentaires. De cette innovation il résulte que le budget primitif ne recevra aucune modification par suite des recettes et des dépenses autorisées supplémentairement pendant l'année ou plutôt dans le cours de l'exercice, puisque ces recettes et dépenses figureront à part dans un titre spécial.

Les délibérations qui auront lieu, soit au mois de mai, soit

au mois d'août, pour former les chapitres additionnels des recettes et des dépenses supplémentaires, offrant une occasion naturelle de compléter, soit en recettes, soit en dépenses, le budget primitif, il sera bon de réserver, autant que possible, pour cette époque, les demandes de crédits supplémentaires, de manière à rentrer dans l'exécution de la circulaire du 20 avril 1834, qui recommandait expressément aux administrations locales de ne pas multiplier ces sortes de demandes pendant le cours de l'exercice. Cependant, cette disposition, qui a été surtout dictée par le désir d'abréger et de simplifier la correspondance, ne doit pas être entendue et appliquée dans un sens tellement absolu qu'elle devienne une gêne et une entrave pour le service. Ainsi, elle ne fait pas obstacle à ce qu'avant ou après la formation du titre spécial, les administrations, en cas d'urgence bien constatée et pour des motifs sérieux, puissent demander et obtenir les crédits supplémentaires qui leur seraient indispensables pour pourvoir à une dépense qu'il ne serait pas possible d'ajourner sans inconvénients. (Instr. 10 avril 1835.)

Pièces à produire pour obtenir un crédit supplémentaire :

1° Délibération du conseil municipal indiquant la nature et le détail de la dépense demandée, l'insuffisance des ressources allouées au budget, et la nécessité d'un crédit supplémentaire ;

2° L'état de situation de la caisse municipale ;

3° Si la demande est faite par un établissement de bienfaisance, l'avis du conseil municipal, conformément à l'article 21 de la loi du 18 juillet 1837.

Dans le cas où, par une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été approuvé avant le commencement de l'exercice, les recettes et dépenses ordinaires continueront, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. (Art. 35, L. 18 juillet 1837.)

Cet article, quant aux dépenses, ne s'applique qu'aux besoins ordinaires, journaliers, et non pas aux dépenses extraordinaires.

Les dépenses proposées au budget d'une commune peuvent être rejetées ou réduites par l'ordonnance du roi, ou par l'arrêté du préfet qui règle ce budget. (Art. 36, L. 18 juillet 1837.)

D'après les règles aujourd'hui établies pour la clôture des exercices, le maire présente le budget au conseil municipal, savoir : dans la session de mai, pour les communes non justiciables de la cour des comptes, et dans la session d'août, pour les communes dont la comptabilité ressortit de cette cour.

Aux termes de l'article 66 de la loi du 18 juillet 1837, les comptes des receveurs municipaux sont définitivement apurés par le conseil de préfecture pour les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 fr., sauf recours à la cour des comptes. Les comptes des receveurs des communes dont le revenu excède 30,000 fr. sont réglés et apurés par cette cour.

Des difficultés se sont élevées relativement à l'interprétation donnée à l'article 37 de la loi du 18 juillet 1837, en ce qui concerne l'emploi du crédit porté au bubget des communes pour dépenses imprévues.

Il résultait de cette interprétation que l'obligation imposée aux maires par la loi, de ne disposer de ce fonds qu'avec l'approbation du préfet et du sous-préfet, devait être entendue en ce sens, que l'approbation serait donnée par le préfet pour les budgets réglés par le roi, et par le sous-préfet pour ceux qui auraient été réglés par le préfet. Mais, après un nouvel examen de ces dispositions par les ministères de l'intérieur et des finances, il a été reconnu que le vœu de l'article 37 de la loi du 18 juillet 1837 était que l'emploi du crédit fût soumis seulement à l'approbation de l'autorité la plus rapprochée, c'est-à-dire à celle qui administre l'arrondissement dont fait partie la commune intéressée. On a considéré que cette solution est celle qui s'accorde le mieux avec le dernier paragraphe du même

article, qui laisse aux maires des communes, autres que les chefs-lieux de département et d'arrondissement, la faculté d'employer le crédit sans autorisation préalable, à la seule condition d'en informer immédiatement le sous-préfet, et d'en rendre compte au conseil municipal dans la première session ordinaire qui suit la dépense effectuée. (Extrait d'une instruction du ministre des finances, en date du 28 janvier 1843.)

Durée et clôture des exercices. — Chaque budget n'est réglé que pour un an. Ainsi, les crédits ouverts par le budget d'une année ne peuvent être employés qu'à des dépenses effectuées dans l'année même, c'est-à-dire du 1er janvier au 31 décembre. Néanmoins, l'expérience ayant démontré que, parmi les revenus annuels des communes, quelques-uns étaient de nature à ne pouvoir être entièrement perçus dans le cercle de douze mois, qu'il y avait impossibilité de solder, dans cet intervalle, des dépenses pour lesquelles les fournisseurs n'auraient pas remis leurs mémoires, et surtout d'établir, dans le même laps de temps, la comptabilité de dépenses qui seraient valablement faites jusqu'au 31 décembre, on sentit la nécessité d'arrêter que les recettes et le solde des dépenses faites pourraient continuer à avoir lieu pendant quelques mois de la seconde année. Ces mois supplémentaires forment, avec l'année à laquelle ils se rattachent, ce qu'on appelle la durée d'un exercice.

Précédemment, sous l'empire de l'ordonnance royale du 23 avril 1823, la clôture de chaque exercice n'avait lieu que le 31 décembre de la deuxième année, de telle sorte que le conseil municipal, en votant son budget annuel, ne pouvait arrêter définitivement le compte du budget de l'année précédente. Il fallait, pour cela, que la seconde année fût complétement écoulée. Pour obvier aux inconvénients que présentait un tel mode de comptabilité, et sans renoncer au principe essentiel de la séparation et de la clôture des exercices, il était nécessaire de fixer cette clôture à une époque de la seconde année, calculée de manière à ce qu'on pût à la fois laisser aux

administrations locales le temps de compléter la liquidation et le payement des dépenses de l'exercice (au moins pour la majeure partie), et reporter ensuite non plus au budget à régler, mais à celui qui se trouverait en cours d'exécution au moment de la clôture, tant l'excédant de l'exercice clos que les restes à recouvrer et à payer dudit exercice.

C'est ce qui a été fait : l'ordonnance du 1er mars 1835 a déterminé cette époque, en admettant à cet égard une différence fondée par l'importance des comptabilités; elle a voulu que, pour les communes et les établissements non justiciables de la cour des comptes, la clôture de l'exercice eût lieu le 31 mars de la seconde année, tandis que, pour les autres, l'exercice se prolongeât jusqu'au 30 juin.

Il ne sera pas sans utilité d'établir ici quelques principales prescriptions de cette ordonnance du 1er mars 1835 :

1° Les comptes définitifs d'exercice ne comprendront que les recettes et les payements effectués jusqu'à l'époque de clôture.

Ainsi, les mois de la seconde année ne sont donc accordés que pour payer les dépenses faites, et non pour en faire de nouvelles.

2° Les crédits demeurés sans emploi seront annulés ;

Tout crédit alloué pour une dépense qui n'a pas été *entreprise dans le cours de l'année*, tout crédit qui n'a pas été matériellement employé par des payements *effectifs avant la clôture de l'exercice* sont annulés de droit, et les sommes provenant de leur annulation sont acquises aux ressources de l'année suivante.

3° Les restes à payer et à recouvrer seront reportés de droit et sous un titre spécial au budget de l'exercice pendant lequel la clôture aura lieu ; il en sera de même de l'excédant final que présenterait le compte de l'exercice clos.

4° Aucune dépense ne pourra être ordonnancée, passé le 15 du mois de la clôture de l'exercice, et les mandats non payés dans les quinze jours suivant seront annulés, sauf réordonnan-

cement, s'il y a lieu, avec imputation sur les reliquats de l'exercice clos, reportés au budget de l'année courante.

5o Du reste, seront appliquées aux budgets et aux comptes des communes et des établissements de bienfaisance, les dispositions des articles 8, 9 et 10 de la loi de finances du 23 mai 1834, relativement aux payements à effectuer sur les exercices courants, par rappel sur les exercices clos.

De ces dispositions nouvelles il résulte une modification importante aux règles précédentes. En effet, sous l'empire de l'ordonnance du 23 avril 1823, tous crédits annulés, quelle que fût la cause de leur annulation, ne pouvaient plus revivre sans un crédit nouveau, autorisé dans les formes ordinaires; cette règle était juste en ce qui concerne les crédits annulés à défaut par l'administration d'avoir fait la dépense; mais il n'en est pas de même des dépenses faites et qui restent seulement à payer. Il ne peut y avoir lieu de soumettre l'emploi des fonds déjà votés à la nécessité d'un crédit nouveau; car les sommes provenant des crédits annulés sont le gage des fournisseurs, et, par conséquent, elles n'appartiennent plus aux communes.

Aussi, l'ordonnance du 1er mars 1835 a remédié à cet inconvénient en déclarant les dispositions des articles 8, 9 et 10 de la loi du 23 mai 1834, applicables à la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance. En conséquence, aujourd'hui, les dépenses faites avant le 31 décembre et qui n'ont pas été acquittées à la clôture de l'exercice, c'est-à-dire au 31 mars ou au 30 juin suivants, peuvent être payées de droit sur le budget courant et sans allocation nouvelle, puisque les sommes provenant de crédits correspondants, annulés par la clôture de l'exercice, y auront aussi été reportées.

Si, par oubli ou par toute autre cause, les restes à payer n'ont pas été régulièrement constatés à la fin de l'exercice, et si, par conséquent, les crédits n'ont pas été nominativement reportés au budget courant, alors ils ne peuvent plus être acquittés qu'au moyen de crédits supplémentaires.

Au moment où arrive la clôture de l'exercice (31 mars,

30 juin), le maire doit, de concert avec le receveur, dresser un état des dépenses faites au 31 décembre précédent et qui n'ont pas été payées. Cet état doit être certifié conforme aux écritures, tant par le receveur que par le maire, sous leur garantie et leur responsabilité; il restera entre les mains du comptable qui sera provisoirement autorisé à solder, sur les fonds de sa caisse, les restes à payer constatés audit état, sans pouvoir toutefois dépasser la limite des crédits ouverts au budget primitif pour l'article de dépense qui reste à payer.

Immédiatement après, le receveur dressera la situation des recettes et dépenses de l'exercice clos, et la transmettra au maire dans les quinze jours qui suivront cette clôture. Cet état présentera, par chapitre et article du budget, toutes les recettes faites et celles restant à faire, ainsi que les dépenses payées; le résultat des opérations fera ressortir la somme en caisse au jour de clôture de l'exercice.

L'excédant de recettes, ainsi que les recettes à recouvrer dudit exercice, se reportent, non plus au budget à régler, mais à celui qui se trouve en cours d'exécution au jour de la clôture. Les ressources de l'exercice clos, transportées au budget en cours d'exécution, servent, *avant tout*, à payer les dépenses du même service, pareillement reportées au même budget.

Les dépenses dont il s'agit sont payées de droit, par continuation des crédits précédemment ouverts à l'exercice clos, sans qu'ils puissent être dépassés, et sans qu'il y ait besoin d'obtenir d'allocations nouvelles. Toutefois, l'emploi des crédits reportés de l'exercice clos à l'exercice courant doit avoir lieu dans la limite de ce dernier exercice; à défaut d'emploi réel, ils seront définitivement annulés le 31 mars ou le 30 juin, époque de sa clôture, et ne pourront plus revivre qu'en vertu de nouveaux crédits supplémentaires.

Dans le cas où un article de dépense aurait excédé le crédit, il ne sera porté à l'état des restes à payer, et, par suite, au budget en cours d'exécution, que la portion de dépense



couverte par le restant du crédit; le surplus fera l'objet d'une demande en crédit supplémentaire au budget courant.

Les sommes reportées de l'exercice clos à l'exercice courant ne doivent pas être confondues avec les recettes et dépenses propres à ce dernier exercice.

Les ressources de l'exercice clos figureront au budget en cours d'exécution, par un *chapitre additionnel*, qui comprendra, dans une première section : 1° l'excédant des recettes, constaté au moment de la clôture de l'exercice ; 2° les sommes restant à recouvrer. — Les dépenses de l'exercice clos seront pareillement inscrites au chapitre additionnel des dépenses qui contiendra aussi, dans une première section, le détail des crédits réservés de droit pour l'acquit des restes à payer de l'exercice clos, lequel sera d'ailleurs toujours conforme à l'état des restes à payer, énoncé ci-dessus.

Ainsi, les conseils municipaux auront trois opérations distinctes à faire :

1° Effectuer la clôture de l'exercice et en arrêter la situation ;

2° Reporter par supplément au budget courant les restes à recouvrer et à payer, ainsi que l'excédant de l'exercice clos;

3° Procéder à la formation du budget pour l'exercice suivant.

Pour vérifier l'exactitude de la situation qui lui est présentée et pour pouvoir procéder au règlement de l'exercice clos, comme il est dit dans la Circulaire du 20 avril 1834, le conseil municipal se fera remettre sous les yeux :

1° Le budget de l'exercice clos et tous les titres et autorisations supplémentaires qui s'y rattachent;

2° L'état des restes à payer dressé par le maire et le receveur;

3° Le compte du maire et l'état de situation du receveur.

Ici, il faut bien remarquer que le compte d'administration du maire n'est pas, comme celui du receveur, un compte de gestion qui embrasse tous les faits accomplis dans le cours

de l'année, à quelque exercice qu'ils appartiennent; c'est un compte d'exercice qui, partant du dernier budget, présente les opérations en recettes et en dépenses faites en exécution de ce budget, depuis le 1er janvier jusqu'au 31 mars ou 30 juin, époque de la clôture définitive. Les opérations des premiers mois de la seconde année, qui ont rapport au budget de l'exercice courant, y doivent rester entièrement étrangères. C'est un compte d'exercice portant le timbre de l'exercice clos.

Le compte du receveur, au contraire, est un compte de gestion, qui embrasse toutes les opérations d'une année, du 1er janvier au 31 décembre, soit qu'elles aient rapport à l'exercice clos, soit qu'elles concernent l'exercice courant.

Ainsi, différence dans la période de temps qu'embrassent les deux comptes et différence dans les faits qu'ils décrivent. Il est donc tout simple que les résultats de ces deux comptes ne présentent pas le même chiffre; cependant, le modèle du compte de gestion des receveurs, aujourd'hui en usage, a été conçu de manière à ce qu'on pût suivre distinctement les opérations qui, dans le compte d'une année, se rapportent à l'exercice clos, c'est ce qui fait l'objet de la première partie du compte des receveurs. Or, en détachant cette première partie, on aura un véritable compte d'exercice qui ne pourra que concorder exactement avec celui du maire, puisqu'il embrasse la même période et décrit les mêmes opérations. C'est cette première partie qui devra être jointe au compte d'administration.

Le maire fournira les documents, développements et explications qui doivent former la partie morale du compte de deniers et qui doivent servir, tant au conseil municipal qu'à l'autorité supérieure, à apprécier les actes administratifs du maire pendant l'exercice qui vient de se terminer. La partie morale des comptes des ordonnateurs n'a point de règles positives, elle est laissée au zèle et au discernement de MM. les maires; elle ne doit être qu'un exposé rapide et complet des faits d'ad-

ministration qui s'appliquent aux dépenses de l'exercice, et elle doit donner une juste appréciation de l'économie, de l'ordre, de la prévoyance qui ont régné dans leur accomplissement. Les enseignements qui doivent résulter des comptes moraux sont toujours utiles, ils peuvent avoir une grande influence sur l'avenir.

Ainsi que nous venons de le dire, les comptes d'ordonnateurs doivent contenir tous les faits d'ordonnancement, comme les comptes de gestion rendus par les comptables, tous les faits de payements : ce mode de comptabilité rend nécessaire un contrôle permanent. Afin de mettre les maires en position de suivre les opérations du receveur municipal, M. le ministre, dans sa circulaire du 18 mars 1836, donne avis aux préfets qu'il a été arrêté que les receveurs municipaux seront tenus de remettre aux maires, à l'expiration de chaque trimestre, un bordereau de situation de leur caisse, en ce qui concerne la commune, conforme à celui qu'ils adressent aux receveurs des finances, en exécution de l'instruction générale du 15 décembre 1826 ; de plus, les receveurs municipaux devront adresser aux maires, dans les dix jours qui suivent l'expiration de chaque mois, une simple récapitulation sommaire des recettes et des dépenses effectuées pendant ledit mois.

Les conseils municipaux procèdent à l'examen des comptes d'administration, et toujours avant la formation du budget, afin que les faits passés servent à éclairer leurs propositions à venir. L'examen a principalement pour objet de reconnaître que les maires n'ont ordonnancé que des dépenses utiles, régulières et autorisées, et que leurs ordonnances ont été restreintes dans la limite des fonds alloués au budget, et des crédits extraordinaires ou provisoires qui leur ont été ouverts.

Le conseil municipal, en arrêtant le chiffre des restes à recouvrer, exprimera son avis sur les causes des retards, et proposera, s'il y a lieu, d'en mettre le montant, en tout ou en partie, à la charge du receveur.

A l'égard des sommes qui seraient reconnues irrecouvrables,

par suite de l'insolvabilité constatée des débiteurs ou de la caducité des créances, et sans qu'il puisse être reproché aucune négligence au receveur, le conseil municipal pourra en provoquer l'allocation en non-valeurs; mais, dans aucune de ces circonstances, il n'apportera des modifications au chiffre des comptes présentés, attendu qu'il ne peut qu'exprimer des vœux à cet égard, le règlement définitif des comptabilités étant attribué soit à la cour des comptes, soit au conseil de préfecture.

Le compte moral ou d'administration est définitivement approuvé par le préfet pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 fr., et par le ministre compétent pour les autres communes. (Ord. 31 mai 1838, art. 459 ; L. 18 juillet 1837, art. 60.)

Les comptes du receveur municipal sont définitivement apurés par le conseil de préfecture, pour les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 fr., sauf recours à la cour des comptes; les comptes des receveurs des communes dont le revenu excède 30,000 fr. sont réglés et apurés par ladite cour (les comptes dont il est question dans cet article sont les comptes de gestion).

Les dispositions ci-dessus, concernant la juridiction des conseils de préfecture et de la cour des comptes, sur les comptes des receveurs municipaux, sont applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance. (Ord. 31 mai 1838, art. 483 ; L. 18 juillet 1837, art. 66.)

On remarquera que l'effet de l'article 66 de la loi du 18 juillet 1837, sus cité, est de rapporter la disposition de l'article 6 de l'ordonnance du 23 avril 1823, d'après laquelle les sous-préfets arrêtaient les comptes et réglaient définitivement les budgets des communes dont les revenus ne s'élevaient pas à 100 fr. Désormais, ces comptes et budgets, sans aucune exception, sont apurés et réglés par les conseils de préfecture, lorsqu'ils n'excèdent pas 30,000 fr.

Tels étaient les règlements sur la comptabilité communale,

lorsque parut l'ordonnance du 24 janvier 1843, qui porte que : « à partir de l'exercice 1842, l'époque de la clôture des exercices, pour les communes et établissements de bienfaisance dont les receveurs sont justiciables de la cour des comptes, est fixée au 31 mars de la seconde année de l'exercice, et qu'à l'avenir, les comptes de ces communes et établissements seront transmis directement par les receveurs à la cour des comptes, avec les pièces à l'appui. Les préfets, de leur côté, continueront d'y envoyer, comme élément de contrôle, et avec leurs observations, une copie des comptes d'administration rendus par les maires, conformément à l'article 60 de la loi du 18 juillet 1837. »

Cette ordonnance du 24 janvier 1843, dont nous venons de transcrire les principales dispositions, introduit une amélioration réelle dans la comptabilité des communes et des établissements justiciables de la cour des comptes, en fixant la clôture de leur exercice au 31 mars, au lieu du 30 juin de la deuxième année. En effet, plus la durée de l'exercice est restreinte et rapprochée de celle de l'année même qui lui donne son nom, et plus on avance vers la perfection. Le délai de trois mois est, dans tous les cas, suffisant pour compléter les opérations de comptabilité qui composent l'exercice; car il ne faut pas perdre de vue qu'il ne s'agit plus, dans la durée de ce délai, de faire de nouvelles dépenses sur l'exercice qui va être clos, mais seulement d'apurer et de liquider celles qui ont été effectuées jusqu'au 31 décembre précédent : or, cette liquidation peut toujours être opérée dans les trois mois complémentaires, en ce qui concerne les communes et établissements justiciables de la cour des comptes, aussi bien que pour les autres. Si, exceptionnellement, il arrivait que cette liquidation n'ait pu avoir lieu avant la clôture de l'exercice, les crédits spéciaux qui s'y rapportent restant ouverts et à la disposition des ordonnateurs, au moyen de l'état des restes à payer, le règlement n'en aurait pas moins lieu ultérieurement sans aucune espèce d'inconvénients.

Au nombre des avantages de la nouvelle mesure, nous regardons comme l'un des plus importants celui qui résultera inévitablement de la diminution des demandes de crédits supplémentaires, par suite de la formation des chapitres additionnels à une époque moins reculée; mais, pour en conserver le fruit, il importe que les administrations municipales, par une exacte prévision, ouvrent dans les chapitres additionnels tous les crédits que les besoins du service paraissent devoir rendre nécessaires pendant le reste de l'exercice courant : à défaut de cette précaution, les chapitres additionnels ne satisfaisant pas à ces besoins, il faudrait recourir de nouveau aux crédits supplémentaires, ce qui apporte de la confusion dans les comptes et augmente considérablement le travail des bureaux.

Une instruction de M. le ministre des finances, en date du 28 janvier 1843, a suivi l'ordonnance royale du 24 du même mois, modificative des règlements antérieurs. Nous allons emprunter à cette instruction la partie qui est destinée à développer les dispositions de la nouvelle mesure.

1° La fixation de la clôture de l'exercice, *au* 31 *mars* de la seconde année, pour toutes les communes et tous les établissements publics indistinctement, est une modification qui procurera aux communes qu'elle intéresse tous les avantages qu'en retirent déjà celles qui y sont soumises depuis 1835. Tant que, pour les communes les plus importantes, l'époque de la clôture de l'exercice a été prolongée jusqu'au 30 juin de la seconde année, la nécessité où se trouvaient les conseils municipaux de ne délibérer sur les comptes que dans la session d'août, a donné lieu à des inconvénients réels. Le report du boni de l'exercice clos à l'exercice courant était effectué à une époque trop tardive pour que les fonds pussent être utilisés dans l'année même, et il en résultait fréquemment que les budgets supplémentaires étaient réglés avec des excédants de recette considérables, dont on s'autorisait ensuite pour arrêter les nouveaux budgets avec un déficit. Sous le régime nouveau, au contraire, les faits doivent s'enchaîner méthodiquement et sans lacune d'un exercice

à l'autre, au moyen du resserrement de la durée de l'exercice; les conseils municipaux délibéreront dans la session de mai sur les chapitres additionnels de l'exercice courant, où il doit être fait emploi du boni de l'exercice clos, et, de cette manière, l'application des bonis pourra être faite immédiatement aux besoins de l'année courante. Il y aura enfin plus de régularité et de promptitude dans l'exécution des services, et les résultats soumis au contrôle de l'autorité supérieure, étant plus complets, pourront ainsi être plus facilement appréciés.

2° Production à faire directement par les receveurs de leurs comptes de gestion à la cour des comptes. — Cette seconde modification, conforme au principe posé par l'article 12 de la loi du 16 septembre 1807, a été sollicitée par la cour des comptes. Précédemment, ces comptes de gestion parvenaient à la cour des comptes par l'entremise et avec les observations des préfets; par suite du changement opéré par l'ordonnance qui nous occupe, les observations que les préfets auront à présenter sur les comptes des receveurs ne seront plus puisées par eux dans ces comptes mêmes, mais dans les éléments combinés du compte d'administration et de l'état de la situation de l'exercice clos, que les comptables doivent adresser aux maires dans la première quinzaine qui suit la clôture de l'exercice.

Formation des budgets. — Pour cette opération, à part la modification qui résulte de la création au budget du titre spécial des recettes et dépenses supplémentaires, les administrations locales auront à se conformer en tous points à la circulaire ministérielle du 20 avril 1834. Une autre circulaire du 18 octobre 1838 donne de nouvelles instructions sur la forme de ces budgets; les budgets sont rendus publics par la voie de l'impression, conformément à l'article 69 de la loi du 18 juillet 1837, et à l'article 25 de la loi du 21 mars 1831.

Ordonnancement des dépenses. — En principe, le maire seu peut délivrer des mandats pour le payement des dépenses, et ces mandats ne doivent porter que sur un crédit régulièrement ouvert. Cependant, il faut remarquer que si un maire refusait

d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquidée, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture. Dans ce cas, l'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire. (L. 18 juillet 1837, art. 61.)

Payement des dépenses. — Par une conséquence naturelle des règles rappelées ci-dessus, les receveurs municipaux doivent être soumis à l'obligation impérieuse de ne payer que des dépenses régulièrement ordonnancées et de ne jamais excéder les crédits. (Décr. 27 février 1811 ; Ord. 23 avril 1823.) Ces comptables sont juges de la régularité du mandat et des pièces produites à l'appui ; ils doivent être forcés en recettes de toutes les sommes qu'ils auraient irrégulièrement acquittées. (Arr. 23 juillet 1802 ; Décr. 7 avril 1803, 27 février 1811.)

L'exécution des budgets et des autorisations extraordinaires, ainsi que la responsabilité qui y est attachée, se trouve, par conséquent, divisée entre le maire qui ordonne la dépense et le receveur qui effectue le payement.

Etablissements de bienfaisance. — Le système de comptabilité étant le même pour les communes et les établissements de bienfaisance, sans aucune réserve, il s'ensuit que toutes les dispositions prescrites à l'égard de l'un de ces services s'appliquent naturellement à l'autre. Il en résulte encore que l'ordonnance du 22 janvier 1831, qui a appliqué aux hospices et autres établissements la comptabilité communale, a virtuellement abrogé la décision royale du 4 novembre 1824. Ainsi, à l'avenir, pour tous établissements de bienfaisance, les excédants restés libres sur les crédits ouverts par un budget ne pourront être employés à d'autres dépenses qu'en vertu de décisions de l'autorité compétente, comme lorsqu'il s'agit de crédits supplémentaires.

Par une circulaire ministérielle du 16 novembre 1839, il est rappelé qu'aux termes de l'article 21 de la loi du 18 juillet 1837 les conseils municipaux doivent toujours être appelés à donner leur avis sur les budgets des établissements charitables,

et que cette disposition s'applique évidemment aux crédits supplémentaires demandés pendant le cours des exercices. Sans l'accomplissement de cette formalité, les autorisations sollicitées ne seront pas accordées.

En terminant cet article, nous ne pouvons mieux faire que d'engager nos lecteurs à consulter, sur cette partie difficile de notre travail, l'instruction générale du 17 juin 1840, sur le service et la comptabilité des receveurs des finances, des percepteurs et des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance. Un extrait de cet immense travail, qui réunit, en ce qui concerne les communes et les établissements de bienfaisance, les dispositions en vigueur qui se trouvaient disséminées dans les circulaires des vingt années précédentes, donne les enseignements les plus complets sur la matière. Cet extrait fait partie du huitième tome du *Répertoire administratif*, année 1841.

Receveur municipal.

Le receveur municipal est tenu de faire, sous sa responsabilité personnelle, toutes les diligences nécessaires pour la perception des revenus, legs et donations, et autres ressources affectées au service des communes; de faire faire contre les débiteurs en retard de payer, et à la requête des maires, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires; d'avertir les administrateurs de l'expiration des baux, d'empêcher les prescriptions, de veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges et hypothèques; de requérir, à cet effet, l'inscription au bureau des hypothèques de tous les titres qui en seraient susceptibles; enfin, de tenir registre de ces inscriptions et autres poursuites et diligences.

Les receveurs municipaux sont assimilés, pour tout ce qui concerne la responsabilité de leur gestion, aux comptables des deniers publics.

Ils sont placés sous la surveillance et la responsabilité des



receveurs des finances, conformément à l'article 67 de la loi du 18 juillet 1837 et à l'ordonnance royale du 17 septembre 1837, qui est spéciale à la matière.

Les communes ont, sur les meubles et immeubles des receveurs municipaux, les mêmes droits, priviléges et hypothèques qu'a le trésor royal sur les meubles et immeubles de ses comptables. (C. C., art. 2098 et 2121 ; L. 5 septembre 1807.)

D'après l'article 67 de la loi du 18 juillet 1837 et l'ordonnance du 17 septembre 1837, le receveur municipal n'est plus aujourd'hui responsable que vis-à-vis du receveur d'arrondissement chargé de le surveiller, et c'est ce dernier qui doit compte directement à la commune de tous les déficits.

Il est de principe qu'aucun titre de créance ne peut être mis en recouvrement, s'il n'est en la forme exécutoire, et autrefois, en cas de refus du débiteur, le receveur n'avait contre lui aucun moyen de poursuite immédiate ; il fallait recourir aux voies extrêmes d'un jugement de condamnation. L'article 63 de la loi du 18 juillet 1837 remédie à cet inconvénient ; il porte :

« Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois ou règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le maire ; ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-préfet.

« Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture. »

Cette innovation est salutaire, elle abrége et facilite les recouvrements ; un simple visa du sous-préfet empêchera les nonvaleurs au préjudice des communes. Les poursuites que les receveurs doivent exercer contre les débiteurs en retard ont deux degrés : 1° le commandement par huissier, à la requête du maire ; 2° la saisie-exécution, qui comprend la vente des meubles. (Tit. 8, C. Proc.)

Toute personne autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera, par ce seul fait, constituée comptable; elle pourra en outre être poursuivie, en vertu de l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques. (Art. 64, L. 18 juillet 1837, et Ord. 31 mai 1838, art. 464.)

Quant aux nominations des receveurs municipaux, l'article 65 de la loi du 18 juillet 1837 est ainsi conçu :

« Le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal.

« Néanmoins, dans les communes dont le revenu excède 30,000 fr., ces fonctions sont confiées, si le conseil municipal le demande, à un receveur municipal spécial. Il est nommé par le roi, sur trois candidats que le conseil municipal présente.

« Les dispositions du premier paragraphe ci-dessus ne seront applicables aux communes ayant actuellement un receveur municipal que sur la demande du conseil municipal, ou en cas de vacance. » (Ord. 31 mai 1838, art. 465.)

L'attribution des fonctions de receveur municipal au percepteur des contributions directes s'explique facilement; car le plus grand nombre des communes ne peuvent avoir un receveur municipal qui présente des garanties suffisantes de solvabilité et des connaissances spéciales; elles ne seraient pas en état de lui assurer un traitement convenable.

Ainsi, la réunion de la recette municipale à la perception est aujourd'hui la règle; leur séparation, l'exception. Pour les communes dont le revenu excède 30,000 fr., il n'y a même plus maintenant obligation, pour les conseils municipaux, d'intervenir dans la nomination des receveurs spéciaux; désormais, ce sera une faculté que la loi leur aura accordée et dont il leur sera loisible d'user ou de ne pas user.

Par analogie, l'ordonnance réglementaire du 17 septembre 1837 a décidé que la recette des établissements de bienfaisance, dont les revenus ne dépassent pas 30,000 fr., serait confiée au

receveur municipal de la commune. Les dispositions contraires des ordonnances des 31 octobre 1821 et 4 mars 1835 sont abrogées.

Une circulaire ministérielle du 20 novembre 1836 a décidé que les fonctions d'économe dans les hospices n'étaient pas incompatibles avec celles de receveur, et que, dès lors, ce dernier peut être chargé de l'économat.

Les receveurs municipaux sont soumis à l'obligation de fournir un cautionnement en numéraire égal au dixième des revenus dont la perception leur est confiée. (Décr. 21 décembre 1804; L. 28 avril 1816.)

Ces cautionnements sont affectés, par premier privilége, au payement des débets de ces comptables et à la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre eux pour faits relatifs à leur gestion. (L. 5 septembre 1807.)

L'ordonnance précitée du 17 septembre 1837 a étendu le cautionnement des receveurs municipaux à toutes les gestions.

Les cautionnements des receveurs d'établissements de bienfaisance sont fournis en numéraire, en immeubles ou en rentes sur l'Etat. (L. 28 avril 1816; Ord. roy. 31 octobre 1822; Inst. min. du 16 septembre 1830.)

D'après l'ordonnance royale du 17 avril 1839 et celle du 23 mai 1839, à l'avenir les traitements des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance consisteront en remises proportionnelles, tant sur les recettes que sur les payements effectués par ces comptables. La susdite ordonnance détermine le taux de ces remises. Tel est le système qui a prévalu et qui régit maintenant le mode de rétribution. (Circ. min. 22 avril et 1er juin 1839; Inst. min. du 12 février 1840.)

Les nouveaux percepteurs-receveurs des communes et d'établissements de bienfaisance prêtent le serment voulu par la loi du 31 août 1830, devant les autorités locales ou devant la cour des comptes, s'ils sont justiciables de cette cour. (Ord. 29 juillet 1816.) Ils doivent, pour être installés dans leurs fonctions,

justifier au préfet du département, par l'intermédiaire du receveur des finances de l'arrondissement, de la réalisation de leurs cautionnements et de la prestation du serment.

L'acte de prestation de serment est soumis aux droits d'enregistrement, fixés à 15 fr., pour les comptables dont le traitement excède 500 fr., et à 3 fr. pour ceux qui ont un traitement inférieur. (L. des 25 mai 1791 et 31 août 1830; Inst. du min. de l'int. du 16 septembre 1830.)

Si, par suite de vérification, il est constaté des retards dans les recouvrements ou des irrégularités dans le service administratif des communes et des établissements de bienfaisance, le receveur des finances peut placer auprès du percepteur un agent spécial. (Inst. des 18 décembre 1815, 26 juin 1820 et 9 février 1824.) Dans ce cas, un rapport est adressé au préfet ou au sous-préfet.

Si les irrégularités reconnues sont de nature à motiver la suspension du percepteur, le receveur des finances peut lui retirer immédiatement les valeurs, rôles, registres et pièces dont il serait dépositaire, et alors il nomme un gérant intérimaire. Dans ce cas, copie du procès-verbal de suspension est envoyée au receveur général pour être transmise au ministre des finances. (Circ. 6 février 1838.) Le receveur des finances donne avis de cette nomination au préfet ou au sous-préfet, en l'invitant à faire accréditer ce gérant dans les communes.

Lorsqu'il y a lieu de pourvoir au remplacement d'un percepteur-receveur de communes ou d'établissements de bienfaisance qui serait décédé ou révoqué, le préfet, sur la proposition du receveur général, ou le sous-préfet, sur la proposition du receveur particulier de l'arrondissement, désigne un gérant intérimaire, à moins que le service ne soit déjà confié à un gérant provisoire dûment accrédité.

Les devoirs et obligations des receveurs des communes et des établissements charitables sont tracés dans les articles 60, 61 et 62 de la loi du 18 juillet 1837, et ils sont parfaitement développés dans l'instruction générale du 17 juin 1840, à laquelle



nous renvoyons pour tout ce qui concerne la comptabilité communale.

A consulter pour tout ce qui concerne les communes : Blan., Bos., Corm., Dav., C., de Mag. et Del., Gand. et Boil., Hen., Jourd., Leb. et Pui., Lem., Vuil. et Mon., Boy., et, enfin, Inst. gén., etc., etc., etc.

SECONDE PARTIE.

DES SERVICES PUBLICS.

TITRE Ier.

DE LA VOIRIE.

On nomme voirie, l'ensemble des communications par terre ou par eau, consacrées à un usage public, et la collection des règles relatives à leur établissement, à leur conservation, à leur police.

On distingue deux sortes de voiries : la grande et la petite.

La grande voirie comprend tout ce qui est relatif aux communications d'un intérêt général.

La petite voirie est relative aux communications dont l'utilité est restreinte à une certaine localité.

En matière de petite comme de grande voirie, toutes les questions de *propriété* et de *servitudes quelconques*, soulevées, soit entre l'Etat et des communes ou des particuliers, soit entre des communes et des particuliers, soit entre plusieurs particuliers, sont de la compétence des tribunaux civils.

CHAPITRE Ier.

DE LA GRANDE VOIRIE.

—

LÉGISLATION.

Règlement du 4 mai 1624.
Édit du mois d'août 1667.
Ordonnance du mois d'août 1669.
Arrêt du conseil d'État du 3 mai 1720.
— — du 17 juin 1721.
Ordonnance du 18 juillet 1729.
— du 18 août 1730.
— du 18 juillet 1739.
Arrêt du conseil d'État du 7 septembre 1755.
— — du 27 février 1765.
Ordonnance des trésoriers de France du 2 août 1774.
Arrêt du conseil d'État du 6 février 1776.
— — du 28 décembre 1783.
Ordonnance du 4 février 1786.
Loi du 7-17 octobre 1790.
— du 28 septembre 1791.
— du 28 pluviôse an VIII.
— du 29 floréal an X.
— du 7 ventôse an XII.
Décret du 19 ventôse an XIII.
— du 23 juin 1806.
Loi du 16 septembre 1807.
— du 23 juin 1810.
Décret du 18 août 1810.
— du 16 décembre 1811.
Décrets des 7 et 31 janvier 1813.
Ordonnance du 24 décembre 1814.
— du 23 décembre 1816.
Décret du 15 mai 1822.
Loi du 12-18 mai 1825.
Ordonnance du 13 juillet 1828.
— du 16 juillet 1828.
— du 29 octobre 1828.
Décret du 8 juin 1832.
Ordonnance du 12 novembre 1833.
— du 23 avril 1834.
— du 20 mars 1835.
— du 15 février 1837.
— du 24 octobre 1838.
— du 23 décembre 1838.
— du 23 mai 1839.
Loi du 24 mai 1842.

Font partie de la grande voirie :

1° Les routes royales et les routes départementales ;

2° Le roulage ;

3° Les traverses royales et départementales, ou les voies publiques, qui, dans les villes, bourgs et villages, sont le prolongement de ces routes ;

4° Les cours d'eau navigables et flottables. (Nous parlerons séparément des cours d'eau, parce que cette matière est compliquée d'intérêts publics d'un ordre spécial.)

Des routes.

On distingue deux espèces de routes : les routes royales et les routes départementales. Les premières sont celles qui, établies sur des lignes d'une vaste étendue, ouvrent des communications d'un intérêt général. Les deuxièmes sont celles qui

ont pour objet de faciliter la circulation dans l'intérieur d'un département ou entre des départements voisins. — Les routes royales se subdivisent en trois classes :

La 1re classe est ouverte sur une largeur de 14 mètres;

La 2e classe est fixée à la largeur de 12 mètres;

La 3e classe est fixée à la largeur de 10 mètres.

Ces dimensions n'ont rien de rigoureux : elles peuvent être augmentées ou restreintes, suivant les besoins des localités; mais, dans aucun cas, elles ne doivent excéder 20 mètres. L'emplacement des fossés et les empatements des talus ou glacis n'y sont pas compris.

N. B. Une lieue de route, 1re classe, ou 4,000 mètres, coûte 51,480 fr, ou 12 fr. 87 c. par mètre.

Les routes départementales ne forment qu'une seule classe; elles sont assimilées, sous le rapport de la largeur, aux routes royales de 3e classe, et même elles ne sont ordinairement ouvertes que sur une largeur de 8 mètres.

L'établissement d'une route royale intéressant la société entière nécessite une loi. L'article 10 de la loi des finances du 21 avril 1832 porte : qu'à l'avenir nulle création, aux frais de l'État, d'une route, d'un canal, etc., etc., ne pourrait avoir lieu qu'en vertu d'une loi spéciale, dont le vote aurait été précédé d'une enquête dont les formes ont été tracées par l'ordonnance du 18 février 1834.

Quant aux routes départementales, elles sont autorisées par de simples ordonnances; mais une loi du 25 mars 1835 déclare qu'à l'avenir aucune route départementale ne pourra être classée, sans que le vote du conseil général ait été précédé de l'enquête prescrite par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les autres formalités à remplir sont prescrites par le décret du 16 décembre 1811, art. 18.

Une circulaire ministérielle du 16 mai 1828 décide que, désormais, le bombement des chaussées en empierrement, en cailloutis ou en pavés, ne devra être que le 50e de la largeur des routes mesurées de dehors en dehors.

Les routes doivent être terminées dans leur largeur par des fossés, berges, talus ou de toute autre manière, suivant les cas et les circonstances locales.

Propriété des routes royales et départementales. — Il est de principe que la propriété des routes royales et départementales appartient au domaine public et qu'elle est imprescriptible. (Art. 538 et 2226 C. C.) Mais leur inaliénabilité et leur imprescriptibilité cessent dès le moment où leur destination change, car, soit par suppression, soit par suite de la création d'une nouvelle route qui rend l'ancienne complétement inutile, elles peuvent devenir l'objet d'une propriété privée.

Les routes, disons-nous, sont placées hors du commerce; il suit de là qu'elles ne peuvent être grevées de servitudes susceptibles d'entraver la circulation. Cependant, l'État autorise quelquefois les riverains à faire certains actes pour faciliter l'exploitation de leurs héritages; par exemple, à pratiquer sous la chaussée un aqueduc, afin de faire arriver du côté où ils se trouvent l'eau nécessaire à l'irrigation; mais ce n'est là qu'une pure tolérance; or, les actes de cette nature, ne peuvent fonder ni possession, ni prescription. (Art. 2232 C. C.)

Une question s'agite depuis longtemps, savoir : si le sol des routes départementales est la propriété de l'État ou des départements; spécialement, si ces derniers ont droit aux prix de vente des portions de terrains devenues inutiles par suite de rectifications d'alignement ou de changements de tracé de ces routes.

La même question est élevée relativement : 1° aux soultes des échanges de ces terrains autorisés par l'article 4 de la loi du 20 mai 1836; 2° aux prix de vente des arbres plantés sur les routes départementales.

Il faut distinguer entre les routes qui existaient à l'époque du décret du 16 décembre 1811 et celles qui ont été créées postérieurement. Les unes et les autres sont des dépendances du domaine public; mais ces dernières, c'est-à-dire celles créées postérieurement au décret de 1811, ont été établies aux frais

des départements et le sol qu'elles occupent a été acheté avec le produit des centimes additionnels affectés aux dépenses départementales.—Quant aux routes qui existaient à l'époque du décret de 1811, elles ont été exécutées aux frais de l'Etat, et ce décret n'a point concédé aux départements la propriété du sol acquis pour les établir.

D'après ces considérations, M. le ministre des finances a décidé, le 12 septembre 1842, 1° « que le sol des routes départementales créées depuis le décret du 16 décembre 1811 appartient aux départements lorsque l'affectation au domaine public vient à cesser; 2° que, dans le même cas, le sol des routes départementales qui existaient à l'époque du décret précité est la propriété de l'Etat; que, néanmoins, en ce qui concerne même ces dernières routes, les départements ont droit, à titre de compensation ou dédommagement des dépenses de reconstruction et d'entretien mises à leurs charges, aux prix de vente et aux soultes d'échange des terrains devenus inutiles par suite de rectifications d'alignement ou de changements de tracé, ainsi qu'aux prix des arbres plantés sur le sol des routes dont il s'agit. »

MM. les ministres de l'intérieur et des travaux publics ont adhéré complétement à cette décision.

Les préfets seuls sont compétents pour donner les alignements en matière de grande voirie; néanmoins, ils doivent prendre l'avis des conseils municipaux, lorsque ces alignements intéressent l'intérieur des villes, bourgs et villages. (Art. 21, L. 18 juillet 1837.)

L'alignement peut, en certains cas, avoir pour effet l'avancement des bâtiments à reconstruire. Dans cette circonstance, l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 donne à l'Etat le droit, ou de vendre au propriétaire la partie qui sépare son édifice de la route, à la condition qu'il y bâtira, ou de déposséder celui-ci de l'ensemble de sa propriété s'il refuse d'y bâtir, moyennant toutefois une indemnité préalable.

Outre le droit que la loi donne à l'autorité d'ordonner l'avan-

cement ou le reculement des maisons situées sur les grandes routes, elle lui donne encore celui d'ordonner la réparation ou la démolition des édifices qui menacent ruine. Dans ce cas, l'arrêté du préfet est signifié au propriétaire qui doit ou obéir, ou former opposition et désigner un expert. L'opposition est portée devant le conseil de préfecture. En cas d'urgence, l'arrêté prescrit un bref délai pour réparer ou démolir; à défaut de s'y conformer, les mesures sont exécutées d'office, et le contrevenant est cité devant le conseil de préfecture qui prononce l'amende et la condamnation aux dépens. Dans ce cas, il n'est dû aucune indemnité. (Ord. 18 juillet 1729 et 18 août 1730.)

Quant aux arbres qui bordent les routes, la législation repose sur l'arrêté du 18 messidor an x, sur une loi du 28 février 1807, sur le décret du 16 décembre 1811 et, enfin, sur la loi du 12 mai 1825.

Aujourd'hui, les plantations d'arbres sont une charge obligatoire pour les propriétaires riverains. S'ils se refusaient à obtempérer aux injonctions qui leur seraient faites à ce sujet, les plantations ont lieu d'office et à leurs frais, après la mise en adjudication desdites plantations.

Aux termes d'une ordonnance du roi du 1er août 1834, on ne peut planter des arbres sur les bords d'une grande route, sans avoir préalablement demandé et obtenu alignement.

La propriété des arbres appartient aux riverains, à la charge par eux de justifier qu'ils les ont légitimement acquis à titre onéreux, ou qu'ils les ont plantés à leurs frais, en exécution des anciens règlements.

Ce droit de propriété n'emporte pas leur libre disposition, car ces arbres ne peuvent être abattus que lorsqu'ils donneront des signes de dépérissement et sur une permission de l'administration; ils ne peuvent pas non plus être élagués sans autorisation préalable.

Les contestations sur la propriété des arbres sont portées devant les tribunaux ordinaires.

La loi du 12 mai 1825 met à la charge de l'État le curage et l'entretien des fossés, il n'y a donc plus de doute aujourd'hui que la propriété des fossés n'appartienne en entier à l'Etat. Vainement, voudrait-on argumenter avec l'article 667 du Code civil, de la levée ou du rejet des terres sur l'héritage riverain; c'est un usage établi pour la plus grande liberté de la circulation, usage prescrit d'ailleurs par l'article 4 de l'arrêté de 1720. C'est donc une servitude et non pas une marque de possession qui, dans tous les cas, ne peut s'acquérir à cause de l'imprescriptibilité des routes royales et départementales. Le sol des talus qui forment les fossés fait partie du domaine public, comme dépendant de la route ou du chemin que bordent les fossés.

Quant aux haies, elles sont régies par l'article 670 du Code civil.

Autrefois, l'entretien des routes était donné à l'entreprise; ce système a été reconnu mauvais, à cause de la trop grande économie apportée dans l'emploi des matériaux. Aujourd'hui, ce travail est confié à des ouvriers salariés ou cantonniers, qui sont placés sous la surveillance et la direction des ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées. Ce mode a produit d'heureux résultats.

Pour assurer la viabilité et l'entretien des routes, des barrières de dégel peuvent être établies sur la demande des ingénieurs, et par arrêtés des sous-préfets publiés et affichés par les maires des communes; il y a néanmoins exception à cette mesure pour certaines voitures suspendues. (Ord. 23 décembre 1816.)

Servitudes ou charges des propriétaires riverains. — Les riverains sont tenus,

1° De souffrir l'expropriation de la partie de leur terrain nécessaire au percement ou au redressement des routes;

2° De tolérer les fouilles de leurs terrains pour l'extraction des matériaux nécessaires, sauf indemnité; néanmoins, ces fouilles ne peuvent avoir lieu dans les terrains fermés de murs

ou clôtures équivalentes, suivant l'usage du pays (L. 16 septembre 1807);

3° De souffrir l'occupation temporaire d'une partie de leur terrain pour le dépôt des matériaux nécessaires à la confection des travaux, sauf indemnité, laquelle est réglée conformément au décret du 16 septembre 1807, et pour le passage sur leur propriété pendant tout le temps que les routes sont impraticables;

4° D'essarter et couper les bois, épines et broussailles qui bordent les routes traversant les forêts, afin de rendre le passage plus libre et plus sûr, et sans indemnité; l'essartement n'est prescrit que pour les routes;

5° De souffrir l'écoulement des eaux de la voie publique sur leurs fonds, lorsque, dans les grandes pluies, les fossés destinés à les recevoir ne peuvent plus les contenir (ord. 13 février 1741 et 22 juin 1751); néanmoins, comme nous l'avons dit plus haut, les propriétaires de ces fonds peuvent être autorisés à construire et à entretenir à leurs frais des acqueducs, gargouilles et fossés propres à les débarrasser de ces eaux dont ils ne peuvent autrement interrompre le cours: ces autorisations ne sont accordées qu'autant qu'il ne peut en résulter ni préjudice ni inconvénient pour des tiers;

6° De planter les arbres le long des routes, dans la traversée de leurs propriétés respectives, à la distance d'un mètre au moins du bord extérieur des fossés, et de se soumettre aux prescriptions de l'arrêté du préfet pour la nature des arbres à choisir, pour l'alignement et le délai dans lequel la plantation devra avoir lieu;

7° Enfin, de n'ouvrir aucune carrière de pierres de taille, moellon, grès, etc., etc., qu'à 30 toises (60 mètres) de distance du pied des arbres plantés le long des grandes routes.

Surveillance des routes. — Les préfets, sous-préfets et maires sont chargés d'exercer une surveillance spéciale sur le bon état des routes de leurs départements, arrondissements et communes. (Décr. 16 décembre 1811.)

Les maires rendent compte au sous-préfet des résultats de leur inspection et de leurs observations.

Les sous-préfets n'ont également qu'un pouvoir de surveillance; ils sont tenus de faire, quatre fois chaque année, l'inspection des routes royales de leur arrondissement, et de se transporter, en outre, sur tous les points des routes dont l'état est l'objet d'une contradiction entre les rapports des maires et des ingénieurs : dans ce cas, ils peuvent décider la difficulté ou en faire leur rapport au préfet du département.

La même inspection est recommandée aux préfets dans leurs tournées annuelles.

Les maires peuvent se faire accompagner des cantonniers; les sous-préfets, des cantonniers, des maires et des ingénieurs ordinaires; les préfets, des cantonniers, des maires, des ingénieurs ordinaires, des sous-préfets et des ingénieurs en chef.

Le décret de 1811, qui détermine cette surveillance hiérarchique, oblige en outre les ingénieurs ordinaires, après chacune de leurs tournées, à adresser à l'ingénieur en chef un tableau sommaire et exact de la situation des routes dans leur arrondissement : sur ces tableaux, l'ingénieur en chef fait son travail, qui est mis quatre fois l'an sous les yeux du ministre par les soins du préfet,

Police et répression des contraventions. — Les contraventions en matière de grande voirie sont constatées par les maires, les adjoints, les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées, les commissaires de police, les gendarmes, les préposés chargés du recouvrement des contributions indirectes et des octrois; enfin par les gardes champêtres. — Ces divers agents sont tenus d'affirmer leurs procès-verbaux dans les trois jours, soit devant le juge de paix, soit devant le maire ou l'adjoint du chef-lieu. — Les procès-verbaux peuvent être combattus par des preuves contraires, soit écrites, soit testimoniales. — Ils doivent être transmis au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet : le préfet les soumet ensuite au conseil de préfecture, et veille

à ce qu'il y soit donné suite. — La loi n'exige pas qu'ils soient notifiés aux contrevenants.

En attendant que le conseil de préfecture prononce, le sous-préfet peut, aux termes du décret de 1811, « ordonner provisoirement la réparation du délit par le délinquant, s'il s'agit de dégradations, dépôts de fumier, immondices ou autres substances. » Hors les cas spécifiés par ce décret, les sous-préfets ne sont plus compétents ; c'est aux préfets de prescrire les mesures provisoires que réclament la sûreté, la liberté de la circulation ou de la conservation des routes.

On peut attaquer par voie d'opposition ces mesures provisoires.

L'opposition se porte devant le conseil de préfecture ; toutefois, lorsqu'on se pourvoit contre un arrêté rendu par le sous-préfet, comme ce fonctionnaire n'a pas de juridiction qui lui soit propre, il faut au préalable déférer l'arrêté au préfet par la voie du recours.

L'opposition, et même le recours devant le préfet, sont suspensifs ; cependant, en cas de péril imminent, la mesure provisoire est exécutée.

Si le conseil de préfecture reconnaît que, loin d'avoir commis un délit, le prévenu a usé d'un droit légitime, il peut, soit annuler le procès-verbal, soit même condamner l'administration à lui payer une indemnité.

Le montant des amendes est fixé par d'anciens règlements et édits, lesquels, aux termes de l'article 484 du Code pénal, ont toujours été en vigueur ; mais une loi du 23 mars 1842 vient de régler définitivement le taux de ces amendes.

Les conseils de préfecture ne peuvent que prononcer des amendes pécuniaires ; dans le cas où une contravention de grande voirie pourrait entraîner une peine corporelle, ils statuent sur les questions qui sont de leur compétence, et renvoient devant le tribunal correctionnel pour l'application de la peine.

La partie condamnée par un conseil de préfecture peut se

pourvoir devant le conseil d'État, mais l'arrêté n'est pas moins exécutoire par provision.

Ne perdons pas de vue surtout que les conseils de préfecture ne sont que des tribunaux d'exception : leur compétence est limitée dès lors aux cas prévus. Or, aux termes de la loi du 29 floréal an x, « ils ne peuvent connaître que des contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumier ou détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, sur les ouvrages d'art, sur les matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, sur les chemins de halage, francs bords, enfin sur tout ce qui peut constituer un délit en cette matière. »

Mais, si le fait ne constitue ni contravention ni délit, ou s'il n'est pas formellement prohibé par un règlement spécial touchant la grande voirie, l'affaire doit être portée devant les tribunaux ordinaires.

De ce que la loi de floréal an x garde le silence sur les contraventions aux alignements, ne concluons pas que les conseils de préfecture ne puissent en connaître ; il faut compléter cette loi par celle de pluviôse an VIII, laquelle leur donne formellement ce pouvoir.

Aux tribunaux civils seuls sont réservées les questions de propriété du terrain des routes, des arbres plantés, etc., etc. ; des servitudes, etc., etc., etc.

Il nous reste à faire observer que les contraventions commises dans les rues qui forment le prolongement des grandes routes peuvent être portées soit devant les conseils de préfecture, soit devant les tribunaux de police. Ces contraventions, en effet, lèsent deux intérêts : l'intérêt général de transit et l'intérêt local ; les deux juridictions s'exercent concurremment, ce qu'il faut entendre, non en ce sens que deux condamnations peuvent intervenir, mais en ce sens que l'une ou l'autre juridiction peut se saisir de l'affaire.

En matière de grande voirie, les peines se prescrivent par le

temps fixé dans les articles 636 et 640 du Code d'instruction criminelle, mais les *peines* seulement.

Si la contravention avait consisté dans l'usurpation d'une partie du sol de la route, ou si le fait commis subsistait encore malgré la défense, après l'expiration du délai déterminé par le Code d'instruction criminelle, rien ne s'opposerait à ce que l'administration, après avoir fait constater de nouveau la contravention, ne recommençât les poursuites; car le sol des routes est imprescriptible; ce serait une infraction permanente imprescriptible, dès lors, l'article 640 du Code d'instruction criminelle n'est applicable qu'à l'amende.

Roulage.

Le roulage comprend, en général, le transport des voyageurs, denrées et marchandises, par les voies de terre, sur des chariots, charrettes et autres voitures.

Les règlements relatifs au roulage ont pour but la conservation des routes, la sûreté des voyageurs et la fidélité des transports.

Pour assurer la conservation des routes, la police du roulage a fixé la largeur des bandes des roues, et le poids des voitures, en raison du plus ou moins de largeur de ces bandes, pendant les différentes saisons de l'année.

Dans l'application de ces divers éléments, il importait de ne pas oublier qu'à côté de l'intérêt des routes se trouvait l'intérêt du roulage; que, si l'on ne doit pas permettre aux voitures de dégrader les routes, les routes cependant sont faites pour les voitures, et qu'il ne faut pas en gêner l'usage.

Ces deux intérêts qui, au premier coup d'œil, paraissent opposés, se lient essentiellement et viennent se confondre sur une même limite qu'il importait de trouver. Lorsqu'un chargement est trop fort, la route se dégrade; lorsqu'une route est dégradée, l'effort du tirage s'accroît et le prix de transport devient plus cher : il fallait donc chercher le point précis où

la pression exercée par la voiture tend à dégrader la route, et, par suite, à augmenter la dépense du transport.

C'est là le but que se sont proposé d'abord la loi du 29 floréal an x, le décret du 23 juin 1806, et, plus récemment, les ordonnances des 23 avril 1834 et 15 février 1837, qui ont fixé le poids du chargement des voitures pendant les différentes saisons, ainsi que la largeur des bandes des roues, etc., etc. Les voitures du service militaire sont seules exceptées des règles établies par ces ordonnances.

Lorsque des voituriers craignent de se trouver en contravention, ils ont la faculté de faire vérifier le poids de leur chargement à l'aide d'instruments de pesage connus sous le nom de ponts à bascule : l'usage de ces machines a été réglé par le décret du 23 juin 1806 et par une ordonnance du 16 juillet 1828.

Tout propriétaire de voiture de roulage servant au transport des marchandises est tenu de faire peindre en caractères apparents, sur une plaque de métal clouée en avant de la roue et au côté gauche de la voiture, son nom et son domicile.

Quant aux messageries et autres voitures destinées aux voyageurs, elles doivent porter à l'intérieur le nom du propriétaire ou de l'entrepreneur, ainsi que l'estampille délivrée par l'administration des contributions indirectes ; de plus, le nombre de places et le numéro de chacune d'elles doivent y être indiqués.

La manière de conduire les voitures publiques et la police des relais sont réglées par une ordonnance royale du 16 juin 1828.

Les contraventions en matière de police de roulage sont constatées de la même manière que celles qui concernent la grande voirie et par les mêmes autorités. Il y a seulement cela de particulier, que les contrevenants peuvent être conduits devant le maire, pour voir dire qu'ils seront tenus de déposer une somme destinée à assurer le payement de l'amende que le conseil de préfecture pourra prononcer contre eux. Du reste, cette dérogation à la règle ne reçoit application que dans le

cas où le maire juge qu'il sera difficile de retrouver les auteurs des contraventions.

Aux termes de l'article 115 du décret du 16 décembre 1811, un tiers des amendes de grande voirie appartient à l'agent qui a constaté le délit ; le deuxième tiers à la commune du lieu du délit, et le troisième tiers est versé comme fonds spécial au trésor public, pour être affecté au service des ponts et chaussées.

Traverses royales et départementales.

Les voies publiques qui, dans les terrains des villes, bourgs et villages, font partie de la grande voirie, sont celles qui forment le prolongement des routes royales et départementales.

Toutefois, les places publiques, bien que traversées par ces routes, ne cessent pas d'appartenir à la commune; mais l'Etat (ou le département) est tenu d'entretenir le pavé sur une largeur égale à celle des chaussées qui sont à sa charge dans les rues adjacentes. Il ne serait pas juste, en effet, de charger les localités de ces frais.

C'est au roi, en conseil d'Etat, qu'il appartient de déterminer dans les villes, bourgs et villages, les rues, places ou quais qui servent de prolongement aux routes royales et départementales.

Les règlements d'administration publique relatifs à cet objet ne sont pas attaquables par la voie contentieuse. (*Voy.* p. 295 ci-dessus.)

CHAPITRE II.

DE LA PETITE VOIRIE.

LÉGISLATION.

Loi du 23 messidor an V.
— du 9 ventôse an XIII.
— du 16 septembre 1807.
Ordonnance du 31 juillet 1818.
— du 28 novembre 1821.
Loi du 28 juillet 1824.
Ordonnance du 31 mars 1825.
— du 23 novembre 1832.
Loi du 21 mai 1836.
Instruction ministérielle du 24 juin 1836.

La petite voirie comprend l'ensemble des règles relatives à la confection, à l'entretien et à la police des chemins vicinaux et des rues des communes.

Dans la pratique, la petite voirie se divise en voirie vicinale et en voirie urbaine.

La voirie vicinale concerne les chemins vicinaux.

La voirie urbaine concerne les voies publiques dans les villes, bourgs et villages, autres que celles qui font partie des routes royales et départementales.

SECTION Ire.

Voirie vicinale.

Dans l'état actuel de notre législation, pour attribuer à un chemin le caractère de vicinalité, il faut la réunion de deux conditions, savoir : en premier lieu, la nécessité de ce chemin pour la commune à laquelle il appartient, et ensuite la reconnaissance et la déclaration de cette nécessité, par un acte de l'administration publique.

La loi du 21 mai 1836 a divisé les chemins vicinaux en deux classes : la première comprend ceux qui servent à une seule commune, ou tout au plus à deux ou trois communes ; on les appelle chemins vicinaux ordinaires. Dans la deuxième classe sont rangés, sous le nom de chemins vicinaux de grande communication, ceux qui intéressent un certain nombre de communes.

Chemins vicinaux ordinaires.

Reconnaissance et classement. — Les lois anciennes avaient prescrit la reconnaissance et le classement des chemins vicinaux; mais cette opération n'ayant point été exécutée ou ne l'ayant été que d'une manière imparfaite, le ministre de l'intérieur, par une circulaire en date du 24 juin 1836, a cru devoir tracer les formalités à suivre pour atteindre ce but. Voici les principales :

Le maire dresse l'état des chemins qui lui paraissent devoir être déclarés vicinaux. Cet état doit indiquer, 1° la direction de chaque chemin ; 2° sa longueur sur le territoire de la commune ; 3° sa largeur actuelle, avec l'indication des élargissements qui seraient nécessaires.

L'état des chemins, ainsi préparé, est déposé à la mairie pendant un mois ; les habitants sont invités, par une publication faite dans la forme ordinaire, à en prendre connaissance, et à présenter toutes les observations et réclamations dont il leur paraîtrait susceptible.

Après l'expiration du délai prescrit, le tout est soumis au conseil municipal. La délibération de ce conseil est ensuite transmise, avec toutes les pièces à l'appui, au sous-préfet, qui l'adresse au préfet avec son avis motivé.

Le préfet, après l'examen de ces divers documents, prend alors un arrêté pour déclarer que tels chemins, de telle largeur, font partie des chemins vicinaux de la commune de..... La direction de ces chemins doit aussi être mentionnée dans l'arrêté. Cette déclaration a pour effet,

1° de rendre le chemin classé, propriété communale et imprescriptible, sauf toutefois la réserve des droits de propriété des tiers qu'ils peuvent faire valoir devant les tribunaux ;

2° De saisir le conseil de préfecture, en cas de délit d'anticipation, et d'éviter ainsi les lenteurs d'un procès ordinaire oc-

casionnées par la nécessité d'une demande en autorisation par la commune;

3° Enfin, de mettre l'entretien du chemin classé à la charge de la commune.

Il est important de faire remarquer que les rues des villes, bourgs et villages ne peuvent être classés comme chemins vicinaux. En effet, quant à la répression des usurpations, les chemins vicinaux sont placés, par la loi du 9 ventôse an XIII, sous la juridiction des conseils de préfecture, tandis que les rues des villes, bourgs et villages font partie de la voirie urbaine, et sont placées pour les mêmes objets sous la juridiction des tribunaux ordinaires.

L'instruction ministérielle du 24 juin 1836 recommande aux préfets non-seulement de pourvoir à la reconnaissance légale des chemins partout où elle n'a pas eu lieu, mais encore de reviser les classements précédemment faits, afin d'assurer l'exécution de la loi du 21 mai 1836.

Il résulte de cette même instruction ministérielle que si l'intérêt privé doit être respecté, le respect qui lui est dû ne peut pas l'emporter sur des considérations d'un intérêt plus général. Aussi a-t-il été reconnu, et de nombreuses ordonnances royales rendues en matière contentieuse ont-elles admis que l'exception de propriété du sol sur lequel est établi un chemin ne fait pas obstacle à ce que ce chemin soit déclaré vicinal, s'il y a lieu. La question de propriété reste intacte, pour être jugée par les tribunaux. Si elle est résolue en faveur du réclamant, le jugement est sans effet quant à la déclaration de vicinalité; il donne seulement droit à une indemnité pour la valeur du chemin.

Enfin, il ressort des articles combinés de la loi du 21 mai 1836 (art. 15 et 16) ces deux principes : 1° que toutes les fois qu'il s'agit, soit de reconnaître et de fixer la largeur d'un chemin vicinal, soit de reconnaître et de classer comme vicinal un chemin déjà à l'usage du public, lors même qu'un particulier se prétendrait ou serait propriétaire du sol de ce chemin, il

suffit, conformément à l'article 15 de la loi, d'un arrêté du préfet; 2° que toutes les fois qu'il s'agit, soit d'ouvrir ou de redresser un chemin vicinal, et pour cela de le tracer sur un terrain dont la commune n'a pas déjà acquis ou ne peut préalablement acquérir la propriété, soit de convertir en chemin vicinal un chemin déjà existant, mais appartenant à un particulier, et dont le public n'est pas en jouissance, il y a lieu de procéder, au contraire, conformément à l'article 16 de la loi, c'est-à-dire de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans le premier cas, l'arrêté du préfet attribue définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'il détermine. Le particulier qui se prétend propriétaire de ce sol, que la commune reconnaisse son droit, ou qu'il soit obligé et qu'il réussisse, ce droit étant contesté par elle, à le faire reconnaître par les tribunaux, n'en est pas moins immédiatement dépouillé par l'arrêté préfectoral; il ne peut plus réclamer qu'une indemnité pécuniaire, à régler à l'amiable ou par le juge de paix.

Dans le second cas, un arrêté du préfet est nécessaire pour autoriser les travaux d'ouverture ou de redressement du chemin vicinal, ou pour convertir en chemin vicinal le chemin appartenant jusque-là au particulier qui en avait la jouissance exclusive. Mais cet arrêté seul ne suffirait pas; il ne serait pas un titre valable pour s'emparer des terrains des particuliers qui doivent être occupés. Cet arrêté ne fait que servir de base et de point de départ à l'expropriation pour cause d'utilité publique dont il doit être indispensablement suivi.

Déclassement. — Le même pouvoir, qui opère le classement des chemins, a le droit de faire le déclassement, c'est-à-dire de déclarer que le chemin a perdu son caractère de vicinalité. L'arrêté qui intervient, à cet effet, doit être précédé de formalités semblables à celles que la loi prescrit pour le classement. De plus, si les communes, consultées sur l'opportunité du déclassement, ne sont pas unanimes, il faut ouvrir une enquête.

L'enquête est à la fois un moyen d'éclairer l'administration et de permettre aux intéressés de faire valoir leurs droits.

Le déclassement une fois prononcé, le conseil municipal statue sur l'emploi du chemin. Il peut décider, par exemple, qu'il sera conservé comme chemin rural ou d'exploitation, ou qu'il sera rendu à l'agriculture : si le conseil municipal opte pour ce dernier parti, le préfet autorise la vente du terrain; dans ce cas, les riverains jouissent du privilége de pouvoir s'en rendre acquéreurs de préférence à tous autres. (L. 28 juillet 1824, art. 10; L. 21 mai 1836, art. 19.)

Charge d'entretien et application des ressources. — Les chemins vicinaux ordinaires, avons-nous déjà dit, sont à la charge des communes. Les ressources, à l'aide desquelles il est pourvu à leur construction et à leur entretien, peuvent être divisées en ressources ordinaires et extraordinaires; les unes obligatoires, les autres facultatives.

Les ressources ordinaires obligatoires se composent :

1° Des revenus ordinaires des communes;

2° Des prestations en nature ou en argent, dont le maximum est fixé à trois journées de travail. Chaque année, sur la proposition des conseils d'arrondissement, le conseil général détermine la valeur de chaque journée, d'après un état matrice dressé par les commissaires répartiteurs.

3° Des centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq. Cette imposition est votée par le conseil municipal, sans l'adjonction des plus imposés.

Les conseils municipaux peuvent voter l'une ou l'autre de ces deux dernières ressources, ou toutes les deux concurremment. (L. 21 mai 1836, art. 2, 3, 4, 5 et 6.) D'après une circulaire ministérielle du 30 avril 1839, les préfets ont le droit d'inscrire d'office, au budget des communes, les dépenses nécessitées par le service des chemins vicinaux (L. 18 juillet 1837). Il doit être procédé à cette inscription par le préfet, en conseil de préfecture, ou par ordonnance royale, comme le veut l'ar-

ticle 39 de la loi du 18 juillet 1837, qui pose également la règle à laquelle les préfets doivent se conformer, quant à la fixation de la quotité des dépenses. Sans doute, on doit user avec réserve et dans une juste mesure des pouvoirs que donne la loi en cette matière; et, quoique la création, la réparation et l'entretien des chemins vicinaux soient au premier rang des dépenses les plus importantes des communes, il est des limites même pour le bien qu'il ne serait pas d'une bonne administration de dépasser; toutes dépenses utiles doivent toujours trouver une place dans les budgets communaux.

Les ressources extraordinaires facultatives se composent :

1° Des subventions départementales. Ces subventions ne sont accordées que dans des cas majeurs et extraordinaires, tels, par exemple, que la reconstruction ou la chute d'un pont ou tout autre événement interrompant une communication importante;

2° D'un impôt extraordinaire. Cet impôt doit être voté, par le conseil municipal, avec l'adjonction des plus hauts imposés, sur les quatre contributions directes. Cette délibération doit être revêtue de l'approbation royale;

3° Enfin, des subventions spéciales réglées annuellement sur la demande des communes et après expertise contradictoire, par le conseil de préfecture. Ces subventions spéciales pour dégradations habituelles ou temporaires des chemins vicinaux, peuvent être imposées à tout propriétaire ou entrepreneur de mines, de forêts, de carrières, ou toute autre entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne ou à l'État. (L. 21 mai 1836, art. 8, 12, 13, 14; Circ. min. 3 octobre 1839.)

Lorsque les revenus ordinaires d'abord, puis ensuite les prestations en nature ou en argent et les centimes spéciaux ne suffisent pas pour couvrir les dépenses relatives à l'établissement ou aux réparations des chemins vicinaux; c'est alors, mais seulement alors, que les communes peuvent avoir quelques droits aux ressources extraordinaires. En effet, la sub-

vention départementale est, dans ce cas, une ressource tout à fait exceptionnelle, et, d'un autre côté, l'impôt extraordinaire n'est autorisé pour les chemins vicinaux, qu'après que la commune a épuisé toutes les ressources ordinaires indiquées par la loi, c'est-à-dire les prestations et les cinq centimes spéciaux. Ce n'est, en effet, qu'après avoir recouru à ces deux moyens et en avoir reconnu l'insuffisance, que la loi du 28 juillet 1824 a autorisé le recours à des subventions ou impositions extraordinaires.

Aux termes de l'instruction ministérielle du 24 juin 1836, la première condition exigée par la loi, pour qu'une commune ait droit de prétendre à une indemnité pour raison de dégradation extraordinaire d'un chemin vicinal, c'est que ce chemin soit légalement reconnu et entretenu par la commune à l'état de viabilité.

Avant de former sa demande en indemnité, le maire, soit à l'amiable, soit par experts, doit donc faire constater l'état de viabilité.

Les exploitations agricoles ne sont pas comprises dans la catégorie des exploitations qui peuvent être tenues à ces indemnités.

Le droit des communes à ces indemnités pour dégradations n'est pas restreint aux exploitations situées sur leur territoire; mais il est certain aussi qu'il y aurait extension excessive du principe de la loi, qu'il y aurait abus à prétendre suivre les exploitations dans toute l'étendue de la ligne que parcourent leurs transports. C'est une appréciation qui appartient aux conseils de préfecture qui sont chargés de régler ces subventions, sur le rapport d'experts nommés dans la forme prescrite par l'article 17 de la loi du 21 mai 1836.

Le recouvrement de ces subventions doit avoir lieu comme en matière de contributions directes; aux termes de l'article 14 de la loi, les subventionnaires ont le droit de s'acquitter, à leur choix, en argent ou en prestations en nature.

Prestation en nature. — La prestation est l'obligation impo-

sée à l'habitant de contribuer à l'entretien des chemins par son propre travail, celui des siens et des animaux attachés à son service; lequel travail est rachetable en argent, au choix des contribuables; de là vient que l'on distingue deux sortes de prestations : les prestations en nature et les prestations en argent.

Les articles 3, 4 et 5 de la loi du 21 mai 1836 déterminent par qui et pour qui sont dues les prestations déclarées obligatoires, fixent ces prestations à trois journées de travail par année, et font connaître comment leur valeur sera appréciée en argent.

Toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent. (Art. 4 de la loi.)

Les indigents, les femmes, les invalides et les mineurs jusqu'à dix huit ans, sont seuls exempts de cette charge qui commence pour tous les habitants de la commune à dix-huit ans révolus et finit à soixante ans. Le mot habitant doit ici s'entendre du lieu où le propriétaire a son principal établissement et qu'il habite le plus longtemps; c'est là seulement qu'il doit être imposé à la prestation.

Les prestations, votées par le conseil municipal, sont dues, aux termes de la loi, par tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes. (Art. 3, L. 21 mai 1836.)

Cette obligation est donc directe ou indirecte; en d'autres termes, elle est imposée à tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à deux titres différents;

1° Pour sa personne, car elle atteint tout individu, habitant la commune, s'il est contribuable, mâle, valide, et âgé dix-huit ans au moins et soixante ans au plus (Art. 3, *ibid.*) :

2° Pour chacun des membres de la famille et ses serviteurs également mâles, valides et âgés de dix-huit à soixante ans; pour chacune des charrettes ou voitures attelées. pour chacun

des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement.

Sous ce dernier rapport, la prestation n'est plus imposée au contribuable pour sa personne, mais bien pour les moyens d'exploitation de son établissement; aussi, atteint-elle tout chef de famille ou d'établissement, qu'il soit ou qu'il ne soit pas lui-même mâle, valide, âgé de dix-huit à soixante ans, et même résidant dans la commune et imposé pour sa personne.

Cependant, un père de famille ne doit pas la prestation du chef de son fils non résidant dans la commune pendant une partie de l'année, pour cause d'études dans une faculté. (Arr. cons. d'Ét. 30 novembre 1839.)

Dans l'application presque généralement faite de l'article 3 de la loi du 21 mai 1836, les conseils municipaux votent une, deux ou trois journées de prestation; puis, sur l'état matrice, il est rédigé un rôle dans lequel chaque redevable est imposé à une, deux ou trois journées de prestation, pour tout ce qui, hommes ou choses, est, dans l'établissement, passible de la prestation en nature. C'est bien là, incontestablement, le mode d'application le plus rationel, celui qui se présente tout d'abord à l'esprit, à la lecture de la loi.

Pourtant, dans quelques départements, on a agi différemment : des conseils municipaux ne se sont pas bornés au vote du nombre des journées à imposer dans la limite du maximum; ils sont intervenus dans l'assiette, ou plutôt dans la répartition de la prestation en nature; ils ont voté, par exemple, une journée de travail d'homme, et deux ou trois journées de travail de bêtes de trait, ou bien, au contraire, un nombre moins considérable de ces dernières journées que des premières. Cette manière de procéder repose sur une interprétation erronée de l'article 3 sus cité : en effet, il n'est pas douteux qu'en déterminant les bases de cette contribution, le législateur a vu dans ces bases un tout qui constitue d'une manière indivisible les obligations de chaque chef de famille ou d'établissement; en d'autres termes, chaque chef de famille ou d'établissement doit

la prestation en nature pour tout ce que la loi déclare imposable, et sans que le conseil municipal ait le droit d'affranchir de la contribution une partie de ce qui compose ces bases de la contribution. (Extrait d'une circulaire ministérielle du 11 avril 1839.)

Nous terminerons ce commentaire de l'article 3 de la loi du 21 mai 1836, en faisant observer que les ouvriers, laboureurs ou artisans qui travaillent à la journée ou à la tâche, ne sont évidemment pas compris dans la catégorie des serviteurs; que l'on doit entendre par charrettes attelées celles qui sont réellement et effectivement employées au service de la famille ou de l'établissement, et, enfin, qu'une distinction analogue doit être faite pour les bêtes de somme, de trait ou de selle. Du reste, pour la solution des questions relatives à la prestation en nature, nous engageons à consulter M. A. Bost, premier volume, pag. 438 et suivantes, édition de 1838, ainsi que le *Commentaire de la loi du* 21 *mai* 1836, par M. Victor Dumay.

Les prestations qui doivent être acquittées en nature peuvent être converties en tâches; c'est à l'autorité chargée de la direction des travaux de décider si cette conversion aura lieu, c'est-à-dire au maire, s'il s'agit d'un chemin vicinal ordinaire, et au préfet s'il s'agit d'un chemin vicinal de grande communication. Les évaluations des travaux et les bases d'après lesquelles les tâches seront acquittées, sont fixées par le conseil municipal, sous l'approbation du préfet. (Art. 4, L. 21 mai 1836.)

En imposant aux citoyens l'obligation de consacrer, chaque année, jusqu'à trois journées de travail à la réparation des chemins vicinaux, la loi n'a eu pour but que de créer pour les communes une ressource applicable à cet objet d'utilité générale; mais si une compensation, si un équivalent du sacrifice imposé pouvait être offert à la commune, il était juste que la loi permît aux citoyens de se libérer d'une autre manière que par un travail manuel : c'est ce que fait l'article 4 de la loi du 21 mai 1836, en déclarant que la prestation pourra être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable, et en dispo-

sant que le tarif de conversion des journées de prestation sera arrêté, chaque année, pour la commune, par le conseil général, sur les propositions des conseils d'arrondissement.

Quinze jours avant les travaux, le maire en fait publier la prochaine ouverture, et fait remettre, sans frais, une réquisition à chaque contribuable de se trouver tel jour, à telle heure, à tel endroit. Audit jour, les travaux doivent être surveillés par le maire ou par son délégué. Chaque jour, le surveillant émarge sur le rôle, et en regard du nom de chaque prestataire, le nombre de journées qu'il aura acquittées ou fait acquitter. Ici, nous ne pouvons nous empêcher de faire observer que, dans la pratique, ce mode d'exécution est sujet à de graves inconvénients; souvent les réquisitions sont tardivement remises aux contribuables, quelquefois elles ne leur parviennent pas en temps utile; d'un autre côté, la surveillance n'est pas assez active, les travaux sont mal exécutés, le but de la loi n'est pas atteint en ce qui intéresse les communes, et presque toujours les rôles sont fort irrégulièrement émargés. Il serait à désirer qu'un fonctionnaire responsable fût chargé de l'exécution de ces travaux sous les ordres et l'autorité de MM. les maires.

Tout prestataire qui se refuserait à remplir ou qui remplirait mal ses obligations doit être poursuivi par les voies de droit en vigueur pour les contributions directes, à moins qu'il ne lui ait été accordé un ajournement par le maire; mais les prestations en nature doivent toujours être acquittées dans la durée de l'exercice auquel elles s'appliquent, c'est-à-dire dans les limites fixées par l'ordonnance du 1er mars 1835 sur la clôture des exercices; car, si elles ne sont pas exigées dans cet intervalle, on ne peut plus les réclamer. (Circ. min. 24 juin 1836, et avis com. int. 26 décembre 1836.)

« Dans plusieurs localités, on s'est mépris sur le caractère de la prestation en nature; le travail que la loi permet de demander aux contribuables n'est pas une contribution volontaire que le prestataire peut acquitter à l'époque qui lui con-

vient le mieux ; c'est, au contraire, une véritable contribution publique, c'est une dette de l'habitant envers la commune, dette exigible, non pas à la volonté du prestataire, mais à la réquisition de l'autorité qui tient, de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, le droit de fixer les époques auxquelles les prestations devront être faites.

« Sans doute, le préfet, investi de cette mission par la loi, doit fixer ces époques de manière à nuire le moins possible aux travaux de l'agriculture ; sans doute, le préfet doit se prêter à donner toute espèce de facilités aux prestataires, mais il ne faut pas que ces facilités puissent nuire à la réparation des chemins vicinaux, et il faut que les ressources attribuées à ces chemins par la loi soient employées en temps utile.

« La véritable limite légale pour l'emploi de la prestation en nature est fixée par le règlement du préfet sur le service des chemins vicinaux, et cette limite ne doit pas être dépassée.

« En cas de retard, de la part d'une commune, à faire emploi des prestations dans les délais prescrits, le préfet doit user du pouvoir que lui donne l'article 5 de la loi, en mettant cette commune retardataire en demeure d'exécuter les prestations dans un dernier délai de....., et, en cas de non-exécution, faire faire les travaux d'office. Les formalités à suivre pour cette mise en demeure sont indiquées dans l'instruction du 24 juin 1836. » (Extrait d'une circ. du min. de l'int. du 19 novembre 1838.)

Demandes en dégrèvement. — Le rôle, quelque exact qu'il soit, peut, pour diverses causes, donner lieu à des demandes en dégrèvement ; ces demandes doivent être présentées, instruites et jugées comme celles relatives aux contributions directes, c'est-à-dire qu'elles doivent être présentées dans les trois mois de la publication des rôles, et soumises au conseil de préfecture ; elles pourront être formées sur papier libre, ainsi que l'indiquent les mots *sans frais*. (Instr. du 24 juin 1836.)

Chemins utiles à plusieurs communes. — L'article 6 de la loi

du 21 mai 1836 porte que, lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, « le préfet, sur l'avis des conseils muni- « cipaux, désignera les communes qui devront concourir à sa « construction ou à son entretien, et fixera la proportion dans « laquelle chacune d'elles y contribuera. »

Le préfet, après avoir recueilli les renseignements propres à éclairer sa décision, statue *seul*, par un arrêté motivé, sur le degré d'intérêt de chacune des communes à l'entretien du chemin litigieux : ce degré d'intérêt doit être exprimé, non par un chiffre absolu en francs, mais par un chiffre proportionnel, comme 1/10e, 1/5e, etc., etc. Dans cette appréciation, la raison déterminante doit être puisée dans l'esprit de la loi du 21 mai, qui veut que, lorsqu'un chemin est commun à plusieurs communes, chacune de ces communes soit appelée à concourir à son entretien, en proportion de la détérioration qu'elle y cause par l'usage qu'elle en fait : cette base est plus juste que celle de l'étendue du parcours.

En cas de refus ou d'inaction par les communes appelées à concourir, de voter les fonds nécessaires, le préfet peut les imposer d'office. (Circ. min. du 24 juin 1836.)

Si les communes intéressées à la viabilité d'un chemin vicinal, faisaient partie de deux départements différents, ce serait au ministre de l'intérieur qu'il appartiendrait de prononcer. (Avis com. de l'int. 8 janvier 1831.)

Chemins vicinaux de grande communication.

Les articles 7, 8 et 9 de la loi du 21 mai 1836 s'occupent spécialement des chemins vicinaux de grande communication ; ainsi que nous l'avons déjà dit, ces chemins sont ceux qui ne sont pas seulement utiles à la commune où ils sont situés et aux communes voisines, mais qui intéressent encore, par l'importance des communications qu'ils ouvrent, un grand nombre de communes ; chacun des chemins vicinaux de grande communication doit être désigné par un numéro d'ordre. (Circ. min. 24 juin 1836.)

C'est au conseil général, sur l'avis des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement, ainsi que sur la proposition du préfet qu'il appartient de fixer le classement et même le déclassement des chemins de grande communication : une fois classés, ces chemins passent sous l'autorité du préfet; c'est lui qui fixe leur largeur, leurs limites, qui donne les alignements, ordonne les travaux, règle le mode et les détails d'exécution (soins confiés aux maires pour les chemins vicinaux ordinaires); c'est enfin le préfet qui détermine annuellement la proportion pour laquelle chaque commune doit contribuer à l'entretien de la ligne vicinale, qui statue sur les offres de concours faites par des particuliers, ou association de particuliers et de communes; qui veille à ce que l'emploi des ressources affectées à ces chemins ne soit fait absolument par commune, mais qu'elles soient, au contraire, centralisées par lignes vicinales dans la caisse du receveur général, afin de les trouver à sa disposition au fur et à mesure de l'avancement des travaux ; c'est encore le préfet qui veille à ce que les prestations en nature soient employées sur le point de la ligne où elles peuvent être le plus utiles, et principalement le plus près possible de la commune qui les fournit.

« Il est un premier principe qui forme la principale base de toutes les règles applicables aux chemins vicinaux de grande communication ; c'est que les chemins vicinaux que le conseil général déclare, après l'accomplissement des formalités voulues, chemins vicinaux de grande communication, ne changent pas de caractère en changeant de dénomination ; ils conservent le caractère de vicinalité que leur avait imprimé l'arrêté de reconnaissance qu'avait préalablement rendu le préfet. Le sol de ces chemins continue à appartenir aux communes sur le territoire desquelles ils sont situés; les communes demeurent chargées de pourvoir à leur entretien, sauf l'allocation, s'il y a lieu, de subventions sur les fonds départementaux ; mais ces subventions constituent un secours, un concours dans la dépense communale, jamais une dépense départementale directe. Dans

aucun cas, les chemins vicinaux de grande communication ne peuvent donc être placés au rang des propriétés départementales.

Il résulte de ce qui précède que les litiges que font naître les intérêts des chemins de grande communication donnent ouverture à des actions purement communales ; toutefois, ces actions ne peuvent pas être suivies par les maires, car il y a ici une aggrégation de communes ayant un intérêt commun à exercer ces actions. Ces chemins étant placés, par l'article 9 de la loi du 21 mai 1836, sous l'autorité du préfet, ce magistrat centralise, pour les contestations qui touchent aux intérêts collectifs, les pouvoirs qui, selon les règles habituelles, appartiennent à chacun des maires des communes de la ligne vicinale. Cependant l'intervention du préfet ne relève pas les communes de leur état de minorité ; aussi le préfet doit-il se faire autoriser par le conseil de préfecture toutes les fois qu'il a à exercer, devant l'autorité judiciaire, une action née des difficultés survenues à l'occasion des intérêts communaux collectifs qui ont pour objet un chemin vicinal de grande communication.

Il n'est pas inutile de faire observer que ce que nous venons de dire ne s'applique pas à la répression des usurpations sur le sol de ces chemins. Ces usurpations ne sont que des contraventions qui sont constatées par les agents ou fonctionnaires ayant droit d'en verbaliser, et elles doivent être, comme pour les chemins vicinaux ordinaires, portées devant les conseils de préfecture, en vertu de l'article 8 de la loi du 9 ventôse an XIII : en un mot, il n'y a lieu à l'exercice de l'action du préfet que pour les intérêts collectifs des chemins, et pour ceux qui ne pourraient être exercés en particulier par chacun des maires des communes intéressées.

Il importe aussi de se fixer sur les attributions des conseils généraux, en matière de chemins vicinaux de grande communication. Ces attributions se résument dans un petit nombre d'actes bien précisés par la loi elle-même :

1° Classement et déclassement des chemins vicinaux de grande communication ;

2° Fixation de la direction de ces chemins ;

3° Désignation des communes qui doivent être appelées à concourir à la dépense ; la loi ne soumet à aucune révision les décisions que les conseils généraux prennent à cet égard.

Ces trois premières opérations doivent être précédées de l'avis des conseils municipaux des communes intéressées, de l'avis des conseils d'arrondissement, et, enfin, de la proposition du préfet ; l'initiative ne peut jamais appartenir au conseil général.

Mais le refus ou seulement le refus tacite d'un conseil municipal de délibérer sur le classement, ne peut donner à une commune ni le moyen d'éluder la loi, ni des droits à l'exemption qu'elle réclamerait plus tard ; sa mise en demeure suffit pour rendre régulière la décision du conseil général sur cet objet, et le ministre lui-même ne pourrait en suspendre l'effet. (Déc. minist. de juin et de novembre 1837.)

4° Vote des fonds qui pourront être répartis en subdivisions.

Le conseil général doit comprendre dans ce vote l'ensemble du crédit, mais non pas en faire la répartition entre les différentes lignes vicinales. La distribution de toutes les subventions rentre dans les attributions du préfet en pareille matière.

5° Fixation du traitement des agents voyers.

Le conseil général ne peut, ni intervenir dans le choix des agents voyers, ni fixer leur nombre, ni s'occuper de leur organisation. Ces soins sont dévolus au préfet, conformément au principe général qui veut que l'administration règle les devoirs de tous les agents qu'elle emploie. (Extrait d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 18 février 1839.)

Agents voyers. — Le préfet peut nommer des agents voyers ; leur traitement, fixé par le conseil général, est prélevé sur les fonds affectés par le conseil général aux travaux des chemins vicinaux comme fonds de subvention. Le vote du traitement doit donc précéder la nomination de ces agents, car il serait

impossible de prélever cette dépense sur les fonds provenant du concours des communes. (Circ. min. 24 juin 1836.)

Les attributions et les fonctions d'agents voyers sont réglées par les préfets; nous engageons à consulter, à ce sujet, un règlement sur ce service, inséré dans le *Répertoire administratif*, vol. 6, p. 177.

Les agents voyers, après avoir prêté serment, ont le droit de constater les contraventions et délits; leurs procès-verbaux ne sont pas soumis à la formalité de l'affirmation, ils sont admis, dans les quatre jours de leur date, aux formalités du visa pour timbre et de l'enregistrement en débet, sauf le recouvrement des droits sur les parties condamnées. (Arr. Cass. 23 février 1838.)

Les agents voyers sont spécialement chargés de la direction des travaux à faire sur les lignes vicinales de grande communication; cependant il serait à désirer qu'ils pussent aussi donner des conseils aux maires pour les travaux à faire sur les chemins vicinaux ordinaires.

Lorsque des agents voyers lèvent des plans et préparent des projets, ils ne doivent pas s'arrêter devant le refus formel d'un propriétaire de les laisser traverser ses propriétés; ils y sont suffisamment autorisés par l'article 4, titre 2, de la loi du 3 mai 1841, relative aux expropriations pour cause d'utilité publique.

Quant aux frais de déplacement qui peuvent être dus aux agents voyers, il y a une distinction à faire : lorsqu'un particulier demande un alignement, il a droit d'exiger qu'il soit statué gratuitement sur sa pétition. Si donc l'agent voyer est consulté sur un alignement par l'autorité qui doit donner cet alignement, l'agent voyer ne peut réclamer aucune indemnité; mais si, après l'alignement donné, le particulier réclame contre l'alignement et qu'il demande la descente de l'agent voyer sur les lieux, l'agent voyer doit avoir droit à une indemnité, car alors il n'agit plus pour l'autorité, il agit dans le seul intérêt du réclamant. (24 juillet 1837.)

Les agents voyers correspondent en franchise, savoir :

1° Les agents voyers en chef, avec les préfets, les sous-préfets, les maires et les agents voyers d'arrondissement et de canton de leurs départements respectifs ;

2° Les agents voyers d'arrondissement, avec les sous-préfets, les maires et les agents voyers de canton de leurs arrondissements respectifs ;

3° Les agents voyers de canton, avec les sous-préfets de leurs arrondissements respectifs et les maires de leurs cantons respectifs. (Décis. 2 juin 1836.)

Ressources affectées à la construction et à l'entretien des chemins vicinaux de grande communication. — Le conseil général, avons-nous dit, désigne les communes qui doivent contribuer à la construction et à l'entretien des chemins vicinaux de grande communication ; il est pourvu à ces dépenses d'établissement et d'entretien à l'aide (art. 8, L. 21 mai 1836) :

1° Des fonds libres sur les revenus ordinaires des communes appelées à y concourir ;

2° Des deux tiers des trois journées de prestations en nature et des deux tiers des cinq centimes spéciaux que les communes peuvent, chaque année, être appelées à voter pour les chemins vicinaux ;

3° Des subventions spéciales qui peuvent être imposées aux propriétaires ou entrepreneurs pour dégradations temporaires ou habituelles ;

4° Des subventions qui peuvent être accordées par le préfet, soit sur les centimes facultatifs ordinaires du département, soit sur les centimes spéciaux qui peuvent être votés annuellement par le conseil général et dont le maximum est déterminé, chaque année, par les lois de finances.

Ici nous devons faire observer que, quoique le mot *peuvent* explique assez que la coopération du conseil général n'est que facultative, néanmoins il faut bien remarquer aussi que, d'après la disposition implicite du même paragraphe de l'article 8 de la loi du 21 mai 1836, les chemins autres que ceux de grande

communication ne pourront recevoir de subvention, sur les fonds départementaux, que dans les cas extraordinaires. Or, le législateur a donc eu pour but d'appeler l'attention des conseils généraux particulièrement sur ces lignes importantes désignées sous la dénomination de grande communication.

5° Enfin, des impositions extraordinaires qui peuvent être votées par les conseils municipaux pour cet objet et autorisées par des ordonnances spéciales. (*Voy.* Rapports au roi des 15 août 1838, 30 septembre 1839, 15 février 1842, etc., etc.)

Dispositions communes aux chemins vicinaux ordinaires et à ceux de grande communication.

L'article 10 de la loi du 21 mai est ainsi conçu : « Les chemins vicinaux, reconnus et maintenus comme tels, sont imprescriptibles. » Cette disposition est d'une haute importance pour la conservation du sol des chemins vicinaux, puisque désormais il ne sera plus permis aux riverains qui auraient usurpé sur ce sol de couvrir leurs anticipations de l'exception tirée de la prescription. Toutefois, il faut bien remarquer que les chemins vicinaux, reconnus et maintenus comme tels, jouissent seuls de l'avantage de l'imprescriptibilité ; les autres chemins sont régis par le droit commun et tombent sous la compétence des tribunaux civils.

Usurpations. — Un grave conflit s'est élevé entre le conseil d'État et la cour de cassation sur la question de savoir si, d'après l'article 8 de la loi du 9 ventôse an XIII, la répression des usurpations peut aujourd'hui être attribuée aux conseils de préfecture. La cour de cassation fonde ses prétentions sur l'article 479 du Code pénal; il y a donc incertitude sur ce point. Néanmoins, malgré notre respect pour la cour souveraine, nous n'en persistons pas moins à penser que les conseils de préfecture sont seuls compétents pour statuer sur les usurpations commises sur les chemins vicinaux régulièrement classés.

Un conflit négatif, survenu entre un conseil de préfecture et un tribunal de simple police, vient enfin de mettre fin à cette incertitude. Il résulte d'un arrêt du conseil d'État du 12 juillet 1838, approuvé le 23 juillet suivant, que les conseils de préfecture restent chargés de faire cesser les usurpations commises sur les chemins vicinaux, et les tribunaux de simple police doivent, pour réprimer ces usurpations, prononcer l'amende établie par l'article 479, n° 11, du Code pénal; toute constatation d'une usurpation sur un chemin vicinal doit ainsi recevoir une sanction pénale. (*Voy.* Circ. min. 11 mai 1839.)

Acquisitions de terrains. — Aux termes des articles 15 et 17 de la loi du 21 mai 1836, les arrêtés des préfets portant classement des chemins vicinaux ordinaires et de grande communication, attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité qui sera réglée à l'amiable ou fixée par le juge de paix du canton, sur le rapport d'experts nommés, l'un par le sous-préfet, et l'autre par le propriétaire. En cas de discord, le tiers expert est nommé par le conseil de préfecture. Si le propriétaire refuse de nommer son expert, le juge de paix en nomme un d'office.

Il résulte de ce qui précède que l'administration est envoyée en possession par le fait seul de l'arrêté du préfet. S'il y a accord entre l'administration et les parties, l'acquisition, quel qu'en soit le prix, est autorisée, après délibération du conseil municipal, par arrêté du préfet, en conseil de préfecture. S'il n'y a pas accord, sur le rapport des experts, l'indemnité est réglée par le juge de paix, et l'acquisition est autorisée par le préfet, également en conseil de préfecture. (Décis. min. 27 juillet 1837.)

En pareille matière, l'indemnité n'a pas besoin d'être préalable; néanmoins, comme une garantie à donner au propriétaire dépossédé, l'administration, avant de prendre possession, doit provoquer le règlement de l'indemnité dans la forme voulue. (10 juillet 1837.)

Si les acquisitions de terrains faites par les communes présentaient une certaine importance, alors les actes d'acquisitions rentreraient dans la catégorie des acquisitions d'immeubles qui auraient été motivées par tout autre intérêt communal. Les formalités de la purge des hypothèques ne sont remplies que pour les acquisitions dont le prix dépasse 100 fr. (Circ. min. 17 juillet 1838, 30 avril 1842.)

Acquisitions pour chemins nouveaux. — Les règles que nous venons d'exposer s'appliquent aux acquisitions pour chemins déjà existants et pouvant être classés comme chemins vicinaux ; mais elles ne sont plus applicables lorsqu'il s'agit d'ouvrir une nouvelle communication, ou même d'opérer le redressement d'un ancien chemin sur des terrains qu'il n'a jamais traversé.

En pareil cas, les travaux d'ouverture et de redressement sont autorisés par le préfet ; mais, pour acquérir les terrains nécessaires pour établir ces chemins, il y a lieu de recourir, sauf arrangement amiable, à l'expropriation. (Art. 16, L. 21 mai 1836 ; L. 3 mai 1841.) Il faut toutefois remarquer que les formalités de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ont été simplifiées lorsqu'il s'agit d'expropriation pour des chemins vicinaux.

L'indemnité due aux propriétaires doit, dans ce cas, être payée avant toute prise de possession.

L'article 16 de la loi du 21 mai 1836 contient l'indication des formalités à remplir en pareille circonstance.

Echanges. — Si le propriétaire riverain, au lieu de demander le prix de son terrain en argent, voulait faire un échange avec la commune, et si cet échange était consenti par le conseil municipal, il pourrait être, comme l'acquisition, autorisé par le préfet, en conseil de préfecture. (Art. 10, L. 28 juillet 1824.)

Mais, pour qu'il puisse être statué sur une demande en cession d'un terrain communal, pour compensation de la valeur d'un terrain pris pour travaux, il faut produire les pièces suivantes :

1° Une estimation par un homme de l'art du terrain pris et des dommages causés à celui qui a été privé de ce terrain;

2° Une évaluation du terrain communal à céder en compensation ;

3° Un procès-verbal d'enquête où chaque habitant sera admis à consigner ses observations et réclamations sur ce projet de concession ou d'échange ;

4° Un extrait du plan cadastral en ce qui concerne la surface du communal à céder et son étendue ;

5° Un plan du terrain pris pour travaux communaux et son étendue ;

6° La délibération du conseil municipal;

7° L'avertissement (dont le modèle est ci-après) au bas duquel le maire devra certifier l'époque et le mode de publication et de l'affiche ;

8° L'avis du sous-préfet.

Avertissement collectif à toutes personnes intéressées.

En exécution des lois des ....., et conformément à ....., le maire de la commune de ....., donne aux habitants de ..... et à toutes personnes intéressées l'avertissement de prendre communication, au secrétariat de ....., depuis le ..... jusqu'au ....., des pièces qui y sont déposées, relatives à ....., et de faire connaître ou mentionner, dans le même délai, au procès-verbal d'enquête qui sera ouvert à cet effet à ....., ou de présenter par écrit, pour y être annexées, leurs observations ou réclamations, conformément aux dispositions dudit arrêté.

Fait à la mairie de ....., le ..... an .....

Le maire,

Aliénations de terrains. — En cas de redressement, de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal, les terrains qui cessent de servir de voie de communication, peuvent, *après déclassement préalable*, être aliénés et vendus aux rive-

rains, sur la soumission de ces derniers de s'en rendre acquéreurs et d'en payer la valeur, d'après l'estimation qui en sera faite par des experts nommés dans les formes indiquées ci-dessus pour les acquisitions non amiables (art. 19, L. 21 mai 1836). Si les propriétaires riverains n'usent pas du droit que leur donne la loi, la vente des terrains peut avoir lieu, après délibération du conseil municipal et autorisation du préfet, en conseil de préfecture. (Circ. min. 26 mars 1838.)

Prescription pour les demandes en indemnité. — L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui ont servi à la confection d'un chemin vicinal, ou pour extraction de matériaux autorisée par arrêté du préfet, est prescrite par le laps de deux ans. (Art. 17 et 18, L. 21 mai 1836.)

Contributions des propriétés de l'Etat et de la Couronne aux dépenses des chemins vicinaux. — Les propriétés de l'Etat, productives de revenus, et les propriétés de la couronne contribuent aux dépenses des chemins vicinaux et aux diverses impositions auxquelles elles donnent lieu, dans les mêmes proportions que les propriétés privées : leur part contributive est réglée d'après un rôle spécial dressé par le préfet, tant pour les chemins vicinaux ordinaires que pour les chemins vicinaux de grande communication. (Art. 13, L. 21 mai 1836; art. 13, L. 12 mars 1832 ; circ. min. 24 juin 1836.)

En cas de réclamations, il est statué par le ministre de l'intérieur, sauf recours au conseil d'Etat. (Avis du cons. d'Et. 22 octobre 1834.)

Règlement des préfets. — D'après l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, chaque préfet, pour assurer l'exécution de la loi dans son département, doit faire un règlement qui, après avoir été communiqué au conseil général et approuvé par le ministre de l'intérieur, a force obligatoire.

Mais la loi du 21 mai, en plaçant les chemins vicinaux de grande communication dans les attributions des préfets, n'a rien innové en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires. La police de ces chemins, en tant que voies publiques, reste

dans les attributions des maires des communes auxquelles ils appartiennent, aux termes des lois des 14 décembre 1789 et 24 août 1790.

Les règlements des préfets devront fixer :

1° Le maximum de la largeur des chemins vicinaux ;

La loi du 9 ventôse an XIII avait fixé à 6 mètres le maximum de la largeur des chemins vicinaux ; quoique cette loi soit abrogée par la nouvelle loi, toutefois la limite qu'elle posait paraît généralement convenable à adopter : aussi plusieurs préfets ont-ils fixé à 6 mètres le maximum de la largeur des chemins vicinaux ordinaires, et à 8 mètres le maximum des chemins de grande communication, non compris les fossés.

2° Les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure ;

La session de mai est convenable pour le vote des ressources.

3° Les époques auxquelles les prestations en nature devront être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches ;

Il importe de profiter, pour faire faire les prestations, des moments où les habitants de la campagne peuvent avoir le moins à souffrir du sacrifice que la loi leur impose. (Circ. min. 24 juin 1836.)

4° Enfin, tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés et à leur curage, enfin à tous autres détails de surveillance et de conservation.

Adjudications. — Les travaux doivent être mis en adjudication toutes les fois qu'ils dépassent 300 fr., à moins qu'il ne s'agisse de travaux d'entretien ne pouvant être exécutés que pendant un temps assez long, ou sur des points éloignés. Les adjudications ont lieu comme pour les autres travaux communaux ; mais elles doivent être faites par nature de travaux et par série de prix.

Alignement. — Les alignements ou autorisations de construire le long des chemins vicinaux sont réglés par les principes qui régissent la même matière, soit pour la voirie urbaine, soit pour la grande voirie. Le droit donné à l'autorité de régler les alignements, l'obligation imposée aux riverains de demander alignement avant de commencer leurs constructions, ne sont fondés que sur la nécessité de surveiller la conservation du sol qui a été légalement affecté à la voie publique.

Le droit de donner alignement sur les chemins vicinaux appartient aux préfets; néanmoins, aux termes de la circulaire ministérielle du 24 juin 1836, les préfets peuvent laisser ce soin à MM. les maires, mais sous la réserve de l'approbation du sous-préfet, qui devra examiner si la largeur légale du chemin a été respectée : bien entendu qu'il ne s'agit ici que des chemins vicinaux ordinaires.

Quant aux chemins vicinaux de grande communication, la même circulaire ministérielle du 24 juin 1836 engage les préfets à user eux-mêmes de leur droit, sur la proposition des maires, le rapport de l'agent voyer et la proposition du sous-préfet. « Bientôt, dit le ministre, les préfets sentiront la nécessité de faire lever les plans de ces chemins; ces plans seront déposés à la préfecture : c'est donc eux seuls qui peuvent tracer les alignements en parfaite connaissance de cause. »

Lorsqu'un riverain construit sans autorisation, il est poursuivi devant le tribunal de police; lorsqu'il ne respecte pas l'alignement qui lui est donné, il est poursuivi devant le conseil de préfecture : car, dans ce dernier cas, il y a empiétement, usurpation sur un chemin vicinal. Il n'est pas inutile de faire remarquer ici que les rues des bourgs et villages ne peuvent jamais être considérées comme faisant partie des chemins vicinaux. Les maires restent donc en possession du droit de donner alignement dans ces rues, en vertu de l'article 3 du titre 11 de la loi du 24 octobre 1790, sauf le droit de réformation attribué aux préfets par l'article 46 du titre 1er de la loi du 22 juillet 1791.

Arbres, haies, élagage. — Le préfet peut exiger que désormais les plantations soient faites par les riverains à distances déterminées; il peut ordonner de rabattre les haies vives et fixer les époques de l'élagage. (C. C., art. 671 et 672.)

Dans une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 10 octobre 1839, il est dit qu'en exécution de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836 chaque préfet statue sur tout ce qui est relatif aux plantations; ce droit est aujourd'hui incontestable, et il résulte, tant d'un avis du conseil d'État du 9 mai 1838 que d'un arrêt de la cour de cassation du 20 juillet 1838.

« En conséquence, à l'avenir, les préfets devront régler la distance du bord des chemins vicinaux à laquelle les particuliers pourront planter sur leurs propriétés, ainsi que l'espacement des arbres entre eux. Les préfets devront aussi défendre aux propriétaires riverains de planter sur le sol de ces chemins.

« Néanmoins, comme le régime des plantations se trouve actuellement et se trouvera quelques années encore dans un état de transition entre la liberté absolue, qui résultait de l'absence de règles positives, et l'ordre plus régulier que permet d'établir l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, les plantations le long des chemins vicinaux, faites antérieurement de bonne foi et conformément aux règlements locaux, devront nécessairement être tolérées jusqu'à leur dépérissement.

« Quant aux plantations faites sur le sol des chemins vicinaux, le principe de la non-rétroactivité ne les protége pas au même degré; car ces plantations ont été faites sur un sol qui appartient à la commune, et la commune peut, à quelque époque que ce soit, requérir le particulier qui a fait ces plantations de les faire disparaître. (C. C., art. 555.) Cependant, par acte de pure tolérance et si l'intérêt de la viabilité n'en souffre aucunement, l'administration peut permettre de conserver jusqu'à leur dépérissement les plantations anciennement faites sur le sol communal. »

Constructions sur les bords des chemins vicinaux. — Les rè-

gles établies au sujet de la grande voirie et qui interdisent de construire, si ce n'est hors de certaines limites, le long des routes royales et départementales, ne s'appliquent point à la voirie vicinale. L'instruction ministérielle du 24 juin 1836 reconnaît toute liberté aux propriétaires, quant aux constructions qu'ils voudront entreprendre sur le bord des chemins vicinaux; il importe donc que la largeur de ces chemins soit fixée de telle sorte que les constructions adhérentes ne puissent y gêner la circulation. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que les propriétaires ne peuvent user de cette faculté que lorsqu'ils ont obtenu de l'autorité compétente l'alignement et l'autorisation de construire.

Dégradations. — Les dégradations commises sur les chemins vicinaux rentrent dans les attributions des tribunaux de simple police, conformément à l'article 479 du Code pénal.

Dépôt de boues, de fumiers, de matériaux, d'immondices, etc. — L'article 476 du Code pénal modifié, lorsqu'il interdit d'embarrasser la voie publique, en y déposant ou y laissant, sans nécessité, des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage, s'applique aussi bien aux chemins vicinaux qu'aux rues et places des villes et bourgs.

L'article que nous venons de citer ne parle que des dépôts de matériaux ou autre chose quelconque, par lesquels on embarrasserait la voie publique. Il ne peut donc s'appliquer aux dépôts de fumiers et d'immondices qui, placés à côté même des chemins vicinaux, et sans en obstruer ou gêner le passage, seraient pourtant de nature à nuire, soit à la propreté, soit à la salubrité de la voie; mais il n'est pas douteux que les maires auraient le droit de prendre des arrêtés pour interdire de tels actes, et, qu'en l'absence même de tout arrêté à cet égard, ils auraient, en vertu du pouvoir que leur confèrent les lois de police, le droit d'ordonner l'enlèvement des dépôts dont il s'agit.

Eaux pluviales et ménagères. — Le préfet, en vertu de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, et les maires, en vertu des attributions de police qui leur sont conférées par les lois de 1789, 1790 et 18 juillet 1837, peuvent prendre tels arrêtés qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'écoulement des eaux pluviales et ménagères ; les premiers, sur les chemins vicinaux de grande communication, et les seconds, sur les chemins vicinaux ordinaires. (C. C., art. 641.)

Fossés. — Les fossés ne sont pas seulement des annexes, mais bien des parties intégrantes des chemins vicinaux sur lesquels ils sont placés. Dès lors, les anticipations qui tendraient à les rétrécir doivent être poursuivies de la même manière que les usurpations sur le sol même des chemins.

L'établissement, le curage et l'entretien des fossés des chemins vicinaux rentrent dans les attributions des préfets. (Art. 21, L. 21 mai 1836 et C. C., art. 666 et suivants.)

La circulaire ministérielle du 24 juin 1836 porte qu'il ne serait pas légal de mettre le curage des fossés à la charge des propriétaires riverains ; que cela se pratiquait anciennement pour les fossés le long des routes royales, mais qu'il a fallu adopter un autre système, et qu'on ne pourrait imposer aux propriétaires riverains des chemins vicinaux des obligations plus grandes qu'aux riverains des grandes routes.

Les riverains ne peuvent pas être forcés de recevoir les résidus du curage des fossés.

Roulage (Police du). — Le conseil d'État, par un avis du 9 mars 1837, a décidé qu'aucune loi antérieure à celle de mai 1836 ne donnait aux préfets le droit de régler la police du roulage sur la petite voirie, et que la police du roulage n'était pas au nombre des mesures de conservation qui, en vertu de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, doivent être réglées par les préfets. Le soin de régler cette police reste donc à MM. les maires.

Police des chemins vicinaux. — Les contraventions en matière de petite voirie sont constatées par les maires, les ad-

joints, les commissaires de police, les gendarmes, les agents voyers et enfin les gardes champêtres.

Chemins ruraux.

Il existe sur le territoire des communes une troisième sorte de chemins qu'on appelle traverses, sentes, sentiers et passages, et qui ne servent habituellement qu'à un petit nombre de propriétaires voisins. Les uns ne doivent être considérés que comme des chemins d'exploitation et les autres que comme de simples servitudes de passage. Les préfets ni les conseils de préfecture ne peuvent ordonner la suppression ou le rétablissement de ces chemins qu'on peut appeler chemins ruraux, et encore moins statuer sur leur propriété; car, à ce sujet, il ne peut s'élever que des questions de propriété ou de servitudes qui appartiennent, sur le possessoire, aux juges de paix, et, sur le pétitoire, aux tribunaux civils.

« Ces voies de communication sont bien réellement des chemins publics, car elles servent ou peuvent servir à l'usage de tous; aussi l'autorité publique ne peut pas rester étrangère au régime des chemins ruraux. Cependant la législation récente a statué sur tout ce qui a rapport aux chemins vicinaux, sans s'être aucunement occupée des chemins ruraux.

« C'est à la loi du 16-24 août 1790 qu'il faut remonter pour trouver l'attribution donnée en cette matière à l'autorité administrative. L'article 8 du titre 2 de cette loi comprend, parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. Cette attribution générale de surveillance a été modifiée par les lois postérieures, en ce qui concerne les routes royales et départementales et les chemins vicinaux; mais elle est restée entière pour toutes les autres voies publiques.

« C'est donc aux maires qu'il appartient d'exercer sur les chemins ruraux la surveillance qui leur est dévolue, et de

prendre, sous l'approbation des préfets, et conformément à l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837, tous arrêtés permanents pour assurer la liberté, la sûreté et la commodité du passage sur ces chemins publics. Mais là ne se borne pas leur mission.

« Les maires doivent rechercher ou faire rechercher, sur tout le territoire de la commune, les chemins publics autres que les rues, les routes et les chemins vicinaux; ils en dresseront un état qui sera intitulé : *Etat général de tous les chemins ruraux de la commune de.....* Cet état comprendra dans ses diverses colonnes : 1° un numéro d'ordre; 2° le nom sous lequel le chemin ou sentier est communément désigné; 3° la désignation du point où il commence, du lieu vers lequel il tend, des lieux qu'il traverse, tels que hameaux, ruisseaux guéables, ponts, etc., etc., enfin du lieu où il se termine; 4° sa longueur en mètres sur le territoire de la commune; 5° sa largeur actuelle sur différents points. Ce tableau ainsi dressé, pour qu'il puisse servir à établir les droits de la commune, sera déposé pendant un mois à la mairie et publié à deux fois différentes. Tous les propriétaires seront invités à venir en prendre connaissance et à présenter leurs observations et réclamations. Ensuite, le conseil municipal sera appelé à délibérer, et toutes les pièces seront transmises au préfet du département qui examinera, vérifiera et rectifiera, s'il y a lieu, et apposera, au pied de ce tableau, un arrêté portant que les chemins numéros tels sont déclarés chemins publics ruraux de la commune de.....

« Si des réclamations sur la propriété de quelques-uns de ces chemins avaient été présentées, ou seulement sur la propriété d'une partie du sol, et que ces prétentions n'aient pas été admises par le conseil municipal, le préfet devra renvoyer les parties devant les tribunaux civils, et ce ne sera qu'après le jugement du litige, et si la commune triomphe, que le chemin pourra être définitivement maintenu dans la catégorie des chemins ruraux. C'est là une notable différence avec la manière

de procéder relativement aux chemins vicinaux, puisqu'aux termes de l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, l'arrêté seul du préfet transfère la propriété du sol à la commune, sauf indemnité; mais cette loi de 1836 n'est nullement applicable aux chemins ruraux.

« Les anticipations, les dégradations, les enlèvements de pierres, de terre ou de gazon, tout ce qui tend enfin à nuire à la sûreté et à la commodité du passage sur les chemins ruraux, doivent être constatés par procès-verbaux, et déférés, non pas aux conseils de préfecture qui ne sont compétents que pour les chemins vicinaux, mais bien aux tribunaux de simple police, pour être fait application du paragraphe II de l'article 479 du Code Pénal.

« Quant aux haies et aux arbres plantés le long des chemins ruraux, les usages et les règlements de police doivent être maintenus. En conséquence, si les racines des plantations anticipent sur le sol de ces chemins, si le branchage des haies ou des arbres fait obstacle au libre passage des voitures, les maires doivent ordonner le recepage des racines et l'élagage. Toute résistance serait déférée au tribunal de simple police.

« Aucune loi ne permet d'imposer aux citoyens, d'une manière obligatoire, l'entretien et la réparation des chemins non déclarés vicinaux, c'est-à-dire des chemins ruraux. Toutes les ressources des communes sont légalement destinées aux chemins vicinaux; il serait donc à désirer que les propriétaires riverains s'entendissent entre eux à cet effet et se déterminassent volontairement à améliorer ces voies publiques, car l'autorité ne peut intervenir, ni pour prescrire l'entretien, ni même pour rédiger ou rendre exécutoires les rôles des contributions volontaires en nature ou en argent, que les propriétaires intéressés consentiraient à s'imposer; tout dans ces travaux doit être libre en fait comme en droit.

« Comme presque partout les ressources sont insuffisantes pour les besoins des chemins vicinaux, il faut donc reconnaître que les communes sont dans l'impossibilité de rien faire pour



la réparation des chemins ruraux; c'est une conséquence de la classification de nos voies publiques secondaires.

« L'action de l'autorité administrative, en ce qui concerne les chemins ruraux, n'est donc à peu près que préventive, c'est-à-dire qu'elle a pour objet de les défendre contre les anticipations et les dégradations, et de faire disparaître les obstacles qui seraient de nature à gêner la sûreté et la commodité du passage sur ces voies publiques. Toutefois, cette action préventive importe assez aux intérêts agricoles, pour qu'elle doive être exercée avec suite et fermeté. » (Extrait d'une inst. du min. de l'int. du 16 novembre 1839.)

SECTION II.

Voirie urbaine.

La voirie urbaine a pour objet spécial l'établissement, la conservation, l'entretien et la police des voies publiques dans l'enceinte des villes, bourgs et villages.

Il n'est pas inutile de rappeler que la voirie urbaine peut se référer à la grande voirie pour les voies publiques qui servent de prolongement aux routes royales et départementales, et à la petite voirie, pour toutes les autres voies.

La voirie urbaine comprend les rues, places, promenades et quais des villes, bourgs et villages, à l'exception de celles de ces voies publiques qui font partie des routes royales et départementales et des chemins vicinaux de grande communication; pour ces voies publiques, le classement n'est pas nécessaire.

Propriété. — Les rues, quais, places, promenades, impasses, qui dépendent de la petite voirie, appartiennent aux communes; il en est ainsi, même pour les voies publiques qui forment les traverses des routes; elles ne cessent pas d'être la propriété des communes; seulement, elles sont grevées d'une servitude de passage.

Ces voies publiques sont inaliénables et par suite imprescriptibles.

Plans d'alignement. — La loi du 16 septembre 1807 veut que les plans d'alignement des villes, ayant une population agglomérée de deux mille âmes ou au-dessus (Circ. 17 août 1813), soient arrêtés en conseil d'Etat, après avoir été adoptés par les conseils municipaux, soumis aux observations et réclamations des habitants, et revêtus des avis du sous-préfet et du préfet.

Ces plans une fois arrêtés servent de règle invariable à l'autorité municipale, et elle ne peut légalement donner d'autres alignements. Néanmoins, en l'absence de ces plans, les maires ont évidemment conservé le droit que leur confère la loi du 24 août 1790 de donner des alignements provisoires qui sont également obligatoires pour les propriétaires.

Les alignements ainsi déterminés, le propriétaire est soumis à une espèce de servitude qui frappe ses constructions placées en dehors de l'alignement, ou plutôt qui les réunit de droit à la voie publique; aussi, lorsqu'elles viennent à être démolies, il ne peut se refuser à vendre à la commune les portions de son terrain qui se trouvent comprises dans la voie publique; il ne peut même, jusqu'à l'époque de la démolition, y faire faire aucun travail confortatif.

La commune, de son côté, ne peut forcer un propriétaire à acquérir le terrain existant entre la propriété privée et l'alignement. Mais elle a le droit de déposséder le propriétaire de l'ensemble de sa propriété, en lui payant la valeur du terrain.

Celui qui est forcé de reculer sa construction, n'a droit à une indemnité que pour la valeur du terrain délaissé. Dans la fixation de l'indemnité, les experts doivent avoir égard à ce que l'avancement ou le reculement des constructions peuvent ajouter ou diminuer de valeur relative pour le propriétaire. (L. 16 septembre 1807.)

Un avis du conseil d'Etat, en date du 1er avril 1841, porte que, toutes les fois qu'un alignement donné, en matière de voirie urbaine, force un propriétaire à reculer ses construc-

tions ou à s'avancer sur la voie publique, l'indemnité qui lui est due, dans le premier cas, et celle dont il est débiteur dans le second, doivent être réglées, lorsqu'il y a *contestation* sur le chiffre, par le jury d'expropriation, conformément à la loi du 3 mai 1841. (*Voy.* à cet égard une circ. du min. de l'int. du 23 août 1841.)

L'exécution des plans d'alignement a lieu de deux manières : par voie d'alignement réglée à l'amiable ou par experts, et par voie d'expropriation poursuivie et prononcée d'après la loi du 16 septembre 1807, et non pas d'après la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. (Arr. cons. d'Et. 31 août 1828.)

L'approbation des plans équivaut pour les communes à l'autorisation nécessaire pour acquérir, échanger ou céder les terrains compris ou exclus par les plans d'alignement.

En terminant, nous devons dire que, quoique l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837 ait rangé, parmi les dépenses obligatoires des communes, les frais de levée des plans d'alignement, l'exécution de la loi du 16 septembre 1807, quant aux plans d'alignement, est facultative pour toutes les communes, quelle que soit leur population. Quoi qu'il en soit, cette faculté ne détruit aucunement la nécessité et la sagesse d'une mesure que nous regardons comme utile aux intérêts bien entendus des villes et des particuliers. (Voy. *le Traité général de l'alignement* par Victor Dumay.)

Constructions. — Il est de principe de droit public qu'aucune construction ne peut être entreprise sur ou joignant une voie publique quelconque, sans qu'elle ait été préalablement autorisée par l'autorité compétente pour en fixer l'alignement. L'observation de cette règle est obligatoire, indépendamment de tout arrêté local à cet égard, et même en l'absence d'un tel règlement. (Arr. C. cass. du 5 octobre 1838.)

Réparations. — L'autorité municipale doit s'opposer aux réparations de toutes constructions sujettes au reculement ou à l'avancement, quand ces réparations ont pour but les murs de

face, à compter des fondations jusqu'au premier étage, ou même les murs latéraux ou intérieurs dont la réparation tendrait à reconsolider celui de face.

Hauteur des maisons. — Pour obvier à tous dangers et pour la salubrité, surtout dans les rues étroites, le maire peut empêcher que la hauteur des maisons soit portée à une élévation telle que la solidité en soit compromise, ou hors de proportion avec la largeur de la voie publique. (L. 24 août 1790.)

Démolition. — Les bâtiments qui menacent ruine doivent être démolis par ordre de l'autorité municipale. S'il y a urgence, le maire, après avoir fait dresser procès-verbal par des gens de l'art et l'avoir dénoncé au propriétaire, peut ordonner, sous sa responsabilité légale, toutes mesures qu'il juge nécessaires pour la sûreté publique; il peut même faire exécuter d'office la démolition. (Décr. 19 juillet 1791.)

Hors le cas d'urgence absolue, le maire doit faire dresser procès-verbal des dégradations, le dénoncer au propriétaire avec injonction, soit d'abattre, soit de réparer, suivant les cas, dans un délai déterminé, et lui désigner en même temps l'expert qu'il a nommé dans l'intérêt public. Si le propriétaire, mis en demeure, se refuse d'obéir, il fait choix d'un expert contradictoire et forme son recours devant le préfet. Le préfet, s'il y a lieu, commet un tiers expert, et prononce, en conseil de préfecture, sur le dire des parties et des experts. (Décr. 24 août 1790.) (Avis du com. de l'int. 10 août 1835.)

La démolition des bâtiments doit être ordonnée lorsque les murs de face surplombent de plus de moitié de leur épaisseur (ord. 19 mars 1823), « dans quelque état que se trouvent les jambes étrières, les trumeaux et pieds-droits » ajoutaient les déclarations royales des 18 juillet 1709 et 18 août 1730.

Nivellement. — Les travaux de nivellement que l'autorité municipale croirait devoir faire exécuter afin de régulariser les pentes du pavé, ne peuvent avoir lieu sans le consentement des propriétaires riverains, ou du moins sans qu'il leur soit tenu compte du dommage qu'ils auront à subir dans l'intérêt

de la chose publique. On doit, en effet, appliquer à l'administration publique, considérée comme propriétaire, l'article 674 du Code civil. (Art. 10 de la charte ; art. 544 et 545 du Code civil.)

En conséquence, il y a lieu de procéder, pour les travaux de nivellement, comme nous l'avons dit plus haut (page 331), pour l'exécution des plans d'alignement des rues, quant aux formalités qui doivent précéder l'approbation des projets, et aux indemnités dues aux propriétaires intéressés. Le même principe s'applique au cas où il s'agirait, soit d'interdire ou d'aliéner, soit de supprimer une partie de la voie publique. (Cour de cass. arr. 19 janvier 1826.) (*Voy.* plus loin l'article du *pavage*.)

Ouverture d'une rue nouvelle. — L'ouverture de nouvelles rues doit être autorisée par des ordonnances spéciales, c'est ce qui résulte de l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 ; les formalités à remplir sont celles tracées par la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans tous les cas où des propriétaires, forcés de céder une partie de leur terrain, soit pour le percement, soit pour le redressement d'une rue, d'une place, etc., etc., peuvent prétendre à une indemnité, ils doivent tenir compte de la plus-value pour les avantages que leurs propriétés restantes acquièrent. Cette plus-value est estimée par le jury.

Les particuliers ne peuvent ouvrir, même sur leur terrain, aucune rue nouvelle, passage ou toute autre voie servant de communication publique dans une ville, sans une autorisation spéciale. (Lettres patentes 10 avril 1783 ; loi 19-22 juillet 1791.)

Quand il s'agit de percevoir un péage, une loi est nécessaire.

Suppression des rues. — La suppression des rues et de *toutes autres* voies de communication établies dans les villes donne lieu à l'emploi des formes prescrites pour l'ouverture des rues. Dans l'un comme dans l'autre cas, les riverains doivent être avertis par une enquête *de commodo et incommodo*. Les règles

déterminées pour l'aliénation des terrains des chemins vicinaux s'appliquent aux rues des bourgs et villages dont la suppression est ordonnée.

Les particuliers auxquels la suppression des rues cause un préjudice réel ont droit à une indemnité. (Argument des articles 537, 538 et 545 du Code civil.) (Cour de cass. arr. 19 janvier 1826.)

Impasse. — L'impasse est un terrain qui n'a de communication avec la voie publique que d'un seul côté, et sur lequel des propriétés riveraines ont des issues ouvertes et droit de passage. Ce terrain, comme celui d'une rue, doit être considéré comme une propriété communale, tant qu'il n'est pas prouvé par des titres qu'il appartient au domaine privé. Par arrêté de la cour de Bourges, en date du 15 décembre 1829, il a été décidé qu'une impasse, quoique son usage soit ordinairement restreint à la desserte de quelques maisons particulières, doit, à défaut de titres contraires, être entièrement assimilée aux autres voies publiques, et que l'usage en est permis à tous.

Mais si le sol d'une impasse, en tant que voie publique, est la propriété de la commune, celle-ci n'en est pas moins tenue de respecter l'usage auquel ce sol a été consacré, tant qu'il n'a pas été régulièrement déclassé.

Les formalités à remplir pour la suppression d'une portion quelconque de la voie publique sont exactement les mêmes que pour son établissement, c'est-à-dire qu'il faut une enquête *de commodo et incommodo*, l'avis du conseil municipal, celui du sous-préfet, celui du préfet, et qu'il est enfin statué par une ordonnance royale rendue en conseil d'Etat.

Du reste, lors même qu'on substituerait au passage supprimé un autre passage suffisant aux besoins de la circulation, les propriétaires des maisons riveraines n'en auraient pas moins droit à une indemnité pour les jouissances de jour, d'issue, d'écoulement d'eaux pluviales ou ménagères dont ils seraient privés par suite de la suppression dont nous venons de parler.

Dans le cas où le terrain de l'impasse serait vendu, les

propriétaires riverains auraient un droit de préférence pour en devenir acquéreurs, conformément à la loi du 16 septembre 1807.

Noms et changements de noms des rues. — Des difficultés se sont quelquefois élevées entre les maires et les conseils municipaux au sujet des dénominations à attribuer aux rues, places et autres parties de la voie publique, ainsi qu'à l'occasion des changements à apporter à ces dénominations.

Cette question a été plusieurs fois agitée, et il a toujours été reconnu que ces dénominations doivent être déterminées par le maire de la commune et non pas par le conseil municipal. C'est, en effet, un objet de police et de voirie municipale qui rentre dès lors dans les attributions des maires, et l'on ne trouve ni loi, ni règlement qui charge les conseils municipaux de délibérer ou de donner *nécessairement* un avis en pareille matière.

A la vérité, l'article 24 de la loi du 18 juillet 1837 autorisant les conseils municipaux à exprimer leurs vœux sur tous les objets d'intérêt local, a bien pu faire penser que ces conseils avaient le droit de donner leur avis, soit sur des dénominations de rues nouvelles, soit sur des changements d'anciens noms; mais ce n'est point là une de leurs attributions fixes et permanentes, ce n'est que l'usage d'une faculté, et le maire n'est pas dans l'obligation de les consulter à cet égard.

Parmi les dénominations qui sont attribuées, soit à de nouvelles rues et places publiques, soit à des rues et places dont il s'agit de changer les anciens noms, il en est qui ont pour objet de conserver ou rappeler le souvenir de personnages illustres, de citoyens distingués par leur mérite ou leurs services ; quelquefois, c'est un honneur que l'on veut déférer à des personnages vivants. Ces dénominations ont alors le caractère d'hommages publics, décernés par une autorité constituée, et l'acte qui les décerne doit être soumis à l'approbation du roi, en vertu de l'ordonnance du 10 juillet 1816. Il peut émaner du maire à qui, en thèse générale, appartient le soin de proposer

les dénominations des diverses parties de la voie publique ; il peut aussi faire l'objet d'un vœu du conseil municipal. Mais, dans l'un et l'autre cas, et soit que la proposition concerne une ville pour laquelle il est nécessaire de dresser un plan d'alignement ou une commune qui, ayant moins de deux mille habitants, est exempte de cette obligation ; soit que l'hommage s'adresse à un homme vivant ou à un personnage historique, l'arrêté administratif ou la délibération qui le décerne doit être soumis à l'approbation du roi.

Cette approbation n'est pas nécessaire quand il s'agit de donner à une rue le nom du propriétaire ou de l'entrepreneur qui la fait ouvrir. L'attribution d'un nom de personne n'est point, dans ce cas, une récompense ou un hommage, et ne rentre nullement dans l'application de l'ordonnance du 10 juillet 1816; elle est seulement soumise aux mêmes règles que celles qui régissent en général les dénominations des rues et places publiques, c'est-à-dire qu'elle est donnée par le maire et approuvée par le ministre ou par le préfet, suivant qu'il s'agit d'une commune assujettie à avoir un plan d'alignement ou d'une commune qui en est dispensée. (Extrait d'une circulaire ministérielle du 3 août 1841.)

Numérotage des maisons. — Comme moyen d'ordre et de police, le numérotage des maisons peut être ordonné. Il est exécuté, pour la première fois, aux frais de la commune; l'entretien reste à la charge des propriétaires.

Pavage. — Les frais d'entretien du pavé des villes sont une dépense communale (bien entendu pour les parties des rues qui ne font pas partie de la grande voirie). Néanmoins, dans les villes où les revenus ordinaires sont insuffisants, les riverains peuvent être chargés, par un arrêté du préfet, de faire les dépenses d'établissement, de restauration et d'entretien du pavé, surtout si cet usage existait anciennement dans la localité, et sauf recours au ministre de l'intérieur. (L. 11 frimaire an VII.)

« Le propriétaire d'une maison enfouie partiellement, par



suite de l'exhaussement du pavé d'une rue, a droit à une indemnité, s'il est constant que les travaux ordonnés par l'administration causent à cette maison une dépréciation permanente et perpétuelle; il en serait également de même si cette dépréciation, occasionnée par l'exhaussement du pavé, était causée par son abaissement.

« En principe général, les travaux exécutés dans un intérêt public peuvent avoir, sur les propriétés particulières, deux effets tout à fait distincts : ou l'exécution de ces travaux prive les propriétaires de tout ou partie de leurs propriétés, quelles qu'elles soient, terrain, édifices, volume ou chute d'eau, etc., dont alors ils sont dépouillés et dépossédés sans retour, c'est le cas de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ou bien cette exécution ne cause qu'un dommage, qu'une privation de jouissance pour les propriétés limitrophes ou voisines, sans qu'elles soient dénaturées dans leurs éléments, et c'est là le cas de la dépréciation ou de la moins value.

« Bien qu'il importe, dans la pratique, de ne pas confondre l'expropriation et la dépréciation, surtout en ce qui concerne les bases de l'appréciation de l'indemnité, il ne résulte pourtant de cette distinction aucune différence en ce qui concerne les principes mêmes de l'indemnité.

« En effet, aux termes de la Charte, comme d'après les dispositions du Code civil, art. 544 et 545, tout sacrifice de la propriété, pour cause d'intérêt public, exige une indemnité en faveur du particulier lésé. Or, la jouissance de la propriété étant évidemment une portion de la propriété elle-même, toute altération, toute diminution notable de cette jouissance n'est, en réalité, autre chose qu'une diminution, qu'une dépossession d'une partie de la propriété, et doit nécessairement donner droit, comme l'expropriation, à une indemnité préalable.

« Ainsi donc il est incontestable que, dans le cas où, par suite de travaux de nivellement de la voie publique, une maison a été exhaussée ou abaissée de manière à en recevoir une dépréciation permanente et perpétuelle, le propriétaire de



cette maison a droit à une indemnité dont, en cas de désaccord, l'appréciation appartient à l'autorité judiciaire. » (Extrait d'un arrêt de la cour de cassation du 30 avril 1838.)

Caves. — Aux termes de l'article 552 du Code civil, la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Or, aucun particulier ne peut faire ni creuser des caves sous les rues qui, ainsi que nous l'avons déja dit, sont imprescriptibles.

Plantations. — La plantation des rues et places, l'espacement des arbres et la distance qui doit les séparer des murs, sont abandonnés à l'appréciation de l'autorité municipale, sauf réformation par l'autorité supérieure. Quant à la propriété des arbres plantés sur les places et rues des villes, bourgs et villages, il y a une distinction à établir : ceux plantés sur les places, à moins de titres contraires, sont censés appartenir à la commune; ceux plantés sur les rues sont présumés appartenir aux riverains. (Art. 14 et 15, L. 28 août 1792.)

Police des rues et places. — C'est aux maires qu'est confié le soin de veiller à tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et autres voies publiques faisant partie de la voirie urbaine; les préfets partagent cette autorité avec les maires à l'égard des traverses des routes, de même que pour toutes les voies publiques qui dépendent de la voirie vicinale.

Pour la voirie urbaine, c'est donc aux maires qu'il appartient de statuer, notamment sur les alignements, la démolition des bâtiments, les réparations, la hauteur des maisons, le balayage des rues, leur éclairage, l'enlèvement des immondices, la circulation des voitures, le numérotage, etc., etc., et de faire tous règlements de police nécessaires, sauf le droit de réformation qui appartient aux préfets. (L. 16-24 août et 24 octobre 1790, et 22 juillet 1791.)

Droits de voirie. — La loi du 18 juillet 1837, art. 31, n° 8, et art. 43, fait figurer, parmi les recettes ordinaires des communes, les droits de voirie dont le tarif a été arrêté par ordon-



nance du roi rendue dans la forme des règlements d'administration publique.

Cette disposition s'applique à toutes les parties de la voie publique, dans l'enceinte des villes ou communes d'une certaine population agglomérée, sans distinction des rues classées comme grandes routes de celles qui appartiennent à la voirie urbaine. Seulement, pour les rues qui font partie des routes royales et départementales, c'est au préfet qu'il appartient de prendre un arrêté spécial sur l'avis de M. l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, et c'est au maire à prendre, comme règlement permanent, en exécution de l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837, un arrêté semblable pour les rues qui appartiennent à la voirie urbaine. Alors, sur le vu de ces deux arrêtés ayant force exécutoire, le conseil municipal, appelé à délibérer sur l'assiette et la quotité des droits, propose un tarif qui, après avoir été soumis au conseil d'État, est revêtu, s'il y a lieu, de la sanction royale.

Tel est le mode à suivre pour l'établissement des droits de voirie. Ces droits s'appliquent à la délivrance des alignements et permissions de bâtir ou réparer, et s'étendent à toutes les saillies fixes ou mobiles que les propriétaires sont autorisés à établir en dehors de la ligne d'aplomb de leurs édifices. Les conseils municipaux peuvent prendre pour guide de leurs propositions l'ordonnance royale du 24 décembre 1823, concernant les saillies à Paris, qui est insérée au *Bulletin des Lois* (7e série, tome 18, bulletin 651).

En ce qui concerne la création de cette perception, tout dépend des besoins et de la situation financière des communes auxquelles doit être laissée toute initiative de proposition; toutefois, nous devons dire que ce moyen légal d'accroître les ressources communales est préférable à celui qui force de recourir à l'emploi des centimes additionnels.

Quant au mode d'exécution, il ne peut présenter aucune difficulté sérieuse. Rien ne s'oppose, en effet, à ce que les maires fassent percevoir les droits sur les rues de la voirie

urbaine, ainsi que ceux sur les rues de grande voirie, bien que, pour ces dernières, ils ne soient pas appelés à délivrer les permissions. Pour assurer le versement à la caisse municipale de l'un et de l'autre de ces droits, il suffira à MM. les maires d'arrêter, de concert avec le préfet du département, que, par la permission même, les propriétaires ou constructeurs seront tenus de rapporter la quittance de la taxe fixée par le tarif. (Extrait d'une circulaire ministérielle du 2 avril 1841.)

A consulter, pour la grande et petite voirie : Bos., Gaud. et Boil., Dav. V., Leb. et Pui., Per., Mir. C., Lem., Hen., De Mag. et Del., Corm., Vuil. et Mon.

TITRE II.

DES COURS D'EAU.

LÉGISLATION.

Ordonnance de 1667.
— d'août 1669.
— du 27 juillet 1723.
Loi du 22 décembre 1789.
— du 20 août 1790.
— du 28 septembre 1791.
— du 13 nivôse an V.
Arrêté du 19 ventôse an VI.
Loi du 6 frimaire an VII.
— du 29 floréal an X.
— du 14 floréal an XI.
Arrêté du 8 prairial an XI.
Décret du 8 vendémiaire an XIV.
— du 22 janvier 1808.
Loi du 28 juillet 1824.
Ordonnance du 28 février 1831.
Loi du 7 juillet 1833.
Code civil, art. 519, 523, 524, 531, 538, de 543 à 546, de 551 à 564, 596, de 637 à 650, 674, 681, 714, 715, 717, 1382, 1386 et 2226.

Notions préliminaires.

Sous le régime féodal, les seigneurs hauts justiciers s'arrogèrent le droit de disposer des eaux des rivières non navigables et d'en concéder l'usage, soit pour le service des moulins, soit pour l'irrigation des terres; l'abus alla plus loin : ces anciens seigneurs s'attribuèrent le monopole de ces eaux. Tou-

tefois, leur pouvoir à cet égard ne fut jamais ni absolu, ni général, l'autorité royale y a souvent apporté des restrictions dans l'intérêt public. Ainsi, les seigneurs ne pouvaient ni changer le cours naturel des eaux, ni autoriser des constructions d'usines qui auraient pu nuire aux propriétés inférieures ou supérieures; en un mot, tous droits acquis étaient respectés. Cette attribution du pouvoir féodal sur les cours d'eau n'étant réglée par aucune loi, la jurisprudence n'ayant aucune uniformité, nous devons considérer l'autorité des anciens seigneurs en pareille matière comme un droit de police émanant de la haute justice; c'est ainsi que le pensaient les meilleurs jurisconsultes, c'est aussi la doctrine du savant Loyseau.

Après l'abolition de la féodalité, les véritables principes sur la matière ont été remis en vigueur. La nouvelle législation a voulu que pour établir des moulins ou autres usines, tant sur les rivières navigables ou flottables que sur les rivières non navigables, une permission de l'autorité administrative fût nécessaire. Aujourd'hui, il appartient donc à l'administration de déterminer les conditions de l'autorisation, de veiller sur le libre cours des eaux, sur le curage des ruisseaux et rivières, et sur les moyens d'empêcher que les usines projetées ne nuisent aux droits du public et des particuliers, ni à ceux des usines antérieurement établies.

Néanmoins, les lois abolitives du régime féodal n'ont pas dit expressément au profit de qui le pouvoir exercé par les seigneurs a été aboli; mais il ne saurait être douteux que la nouvelle législation a fait revivre ce principe du droit romain qui déclare l'eau courante propriété commune, et qu'elle a attribué à l'autorité administrative le pouvoir de régler le mode d'en jouir.

Malgré les mesures prescrites par l'administration, il s'élève assez fréquemment des difficultés soit entre les usiniers et les propriétaires riverains, soit entre les usiniers eux-mêmes. Nous ne croyons pas inutile de présenter ici quelques notions propres à résoudre quelques-unes de ces difficultés.

1° Les maximes du droit ne sont pas toutes également bonnes ni applicables dans tous les cas. En général, tous les systèmes sont assis sur quelque vérité; celui qui ne porterait que sur des erreurs ne serait pas à craindre, il n'aurait pas de partisans; c'est le mélange de l'erreur avec la vérité qui offre des dangers; c'est de la fausse application des règles ou maximes que le magistrat doit se défier. Ainsi, l'axiome *resoluto jure dantis, resolvitur jus accipientis*, n'est applicable qu'aux contrats privés et non aux actes d'une autorité publique. On conçoit qu'un contrat consenti par un homme sans qualité, ou infecté d'un vice radical, puisse être résolu même au préjudice du tiers-possesseur; mais il ne peut en être de même de la suppression d'un pouvoir exercé jusqu'alors sans opposition. Le pouvoir peut bien être détruit, mais les actes subsistent. Aussi, par arrêts du 23-25 ventôse an x et 19 juillet 1830, la cour de cassation a décidé « qu'une concession antérieure aux lois abo- « litives du régime féodal était un titre valable; que ces lois, « en supprimant les effets de la féodalité, n'ont jamais pu être « applicables à la validité et à la conservation d'un droit de « propriété sur un cours d'eau, droit qui appartenait alors au « pouvoir qui l'avait cédé. » Ainsi, il n'est donc pas permis de douter que les permissions émanées du pouvoir féodal, ne constituent un titre suffisant pour les usines auxquelles elles s'appliquent;

2° Les permissions autrefois accordées par les seigneurs et aujourd'hui par l'administration, ne confèrent à personne un droit exclusif à la jouissance des eaux. Elles sont délivrées avec la réserve expresse ou sous-entendue des droits du public et des tiers (Arr. Cons. d'Et. 22 juin 1825, 15 février et 13 juillet 1828, 4 juillet 1834; C. civ., art. 644,645 et 714.) L'eau est pour tous un don de la nature, que chacun de ceux à qui elle peut être utile a droit de réclamer également. L'abolition de la féodalité a rendu à chacun ce qui lui appartenait: l'Etat, les communes, les particuliers sont donc rentrés dans leurs droits. Les rivières étaient publiques avant le régime féodal,

elles le sont devenues de nouveau et de plein droit quand ce régime a été aboli. Cependant, lorsqu'il y a abus, insuffisance dans le volume d'eau, ou contestation sur le mode d'en jouir, il y a lieu de recourir à la voie du règlement ;

3° Le pouvoir de régler le mode de jouissance des eaux appartient, dans l'intérêt général, à l'autorité administrative. Ce pouvoir n'est pas une conséquence du droit de propriété de l'Etat ou des communes sur les cours d'eau, c'est le résultat de l'attribution que, dans toute société humaine, la police doit avoir de régler l'usage des choses qui sont destinées à l'usage de tous et n'appartiennent à personne. L'arrêté administratif qui règle le mode de jouir d'un cours d'eau n'est point translatif, mais simplement déclaratif des droits de chacun ; il ne donne ouverture à aucune action en indemnité de la part de celui qui éprouve un retranchement dans sa jouissance, parce qu'il devait savoir que son droit pouvait être limité par celui des autres et qu'il ne pouvait avoir une jouissance exclusive. Le règlement des eaux une fois arrêté doit être observé par les ayant droits, sans recours les uns contre les autres, toutefois, ils ont la faculté de se pourvoir devant l'autorité supérieure ;

4° En général, les mesures de l'administration naissent des besoins nouveaux et des circonstances ; elles sont toujours susceptibles de modifications, si des droits méconnus ou l'intérêt général l'exigent. Cette règle s'applique particulièrement au mode de jouissance des eaux. Par exemple, si, dans une vallée où coule un ruisseau, quinze ou vingt propriétaires qui cultivaient leurs fonds en céréales, jugent à propos de changer leur mode de culture et de convertir leurs terres en prairies, et si, par suite de ce changement, ils demandent à participer à l'usage des eaux, on ne pourra refuser d'accueillir leur demande et de régler leur droit à cet usage. Un règlement antérieur, une possession différente n'y mettraient pas obstacle, parce que celui qui a négligé d'exercer une faculté naturelle ou légale ne perd pas son droit, il est toujours admis à s'en prévaloir ;

5° Les propriétaires d'usines doivent jouir du cours d'eau de manière à ne pas nuire aux usines supérieures et inférieures. Ordinairement, l'administration détermine la hauteur à laquelle peut s'élever l'eau retenue dans le biez de chaque usine, afin de ne point occasionner ni le remous sous les roues de l'usine supérieure, ni la submersion des fonds riverains. Le propriétaire est astreint à lever les vannes de décharge lorsque le niveau de la retenue dépasse celui du déversoir. Pour éviter toute supercherie, il est d'usage d'établir un repère de contrôle et de rapporter la hauteur de ce repère et du déversoir à celle d'un ou deux points immuables. Sans cette précaution, l'on aurait à craindre qu'à chaque réparation du déversoir le niveau de la retenue d'eau ne fût insensiblement élevé. La vérification des points de repère permet de reconnaître s'il y a eu des changements. Sans doute tout usinier est libre de perfectionner le mécanisme de son usine et de profiter des progrès de la science hydraulique pour obtenir plus d'effet du même moteur; mais, comme il ne peut user de l'eau que suivant l'usage local, il ne lui est pas permis d'apporter des changements nuisibles aux droits et à la jouissance de ses voisins;

6° Les lois n'ayant pas déterminé d'une manière précise les contestations qui sont déférées au jugement de l'administration et celles qui sont soumises à l'autorité judiciaire, l'on est obligé de recourir à la jurisprudence, soit du conseil d'Etat, soit de la cour de cassation, pour distinguer les unes et les autres. En général, l'autorité administrative est appelée à connaître des affaires qui intéressent le public et à procéder au règlement des eaux, par des motifs d'ordre public ou d'utilité générale. Le pouvoir judiciaire statue sur toutes les contestations d'intérêt privé, sur l'interprétation des titres, sur les effets de la possession, sur les questions de propriété, de servitudes et d'anciens usages ou règlements des eaux. Une observation essentielle sur l'effet des décisions des deux pouvoirs, est que les jugements des tribunaux sur les intérêts privés ne mettent aucun obstacle à ce que l'administration prescrive des mesures

qui en contrarient l'exécution, dans l'intérêt public, et que les tribunaux, lorsqu'il existe des arrêtés et des règlements administratifs, ne peuvent se dispenser de les faire observer.

Cours d'eau.

On entend par *cours d'eau* les eaux qui ont un mouvement, qui fluent; en un mot, les eaux courantes telles que les sources, fontaines, ruisseaux, torrents, rivières et fleuves (1).

Les cours d'eau sont naturels ou artificiels, c'est-à-dire creusés de main d'homme. Les cours d'eau naturels sont les fleuves, les rivières, les torrents, les ruisseaux. Les principaux cours d'eau artificiels sont les canaux.

Parmi les cours d'eau connus sous le nom de fleuves et rivières, les uns sont navigables ou flottables, les autres ne sont ni navigables ni flottables. Il y a, entre les premiers et les seconds, une différence analogue à celle qui existe entre la grande et la petite voirie.

Cours d'eau navigables.

Les cours d'eau navigables sont ceux qui portent bateaux pour le service public ; ils sont, aux termes de l'article 538 du Code civil, considérés comme dépendances du domaine public ; ils sont classés comme les routes royales et départementales et soumis au même régime, c'est-à-dire que l'administration, la police de conservation et le jugement des questions contentieuses qui s'y rapportent, appartiennent à l'autorité administrative.

C'est au roi qu'il appartient de fixer le point où un cours d'eau deviendra navigable. On reconnaît qu'un cours d'eau est navigable, lorsque, de temps immémorial, il sert à la navi-

(1) Amont (vers la montagne), le courant de l'eau ; aval (vers la vallée), opposé au cours de l'eau.

gation ; si la question est douteuse, c'est au roi à la résoudre. La même autorité qui peut imprimer à un cours d'eau le caractère de navigabilité doit avoir le droit de le lui enlever ; les riverains sont alors replacés dans la position où ils étaient auparavant, et recouvrent les avantages attachés au voisinage des cours d'eau non navigables.

Le lit et les bords des fleuves et rivières navigables appartiennent au domaine public ; cette propriété, quant aux bords, doit embrasser tout le terrain dominé par le cours des eaux et s'étendre jusques et y compris les bords qui servent à les contenir lorsqu'elles sont arrivées à leur plus grande élévation, sans être accidentellement débordées. Cette fixation des limites du domaine public et du domaine privé peut être déterminée par expertise judiciaire, comme tout ce qui est relatif à la propriété.

C'est alors au delà de ces limites seulement qu'est établi le chemin de halage, servitude imposée à la propriété privée. On appelle halage, l'action de tirer des bateaux, soit à bras d'homme, soit à l'aide de chevaux. On appelle chemin de halage, l'espace qu'on doit laisser sur le bord des cours d'eau, pour opérer le tirage. La largeur de ce chemin est fixée par une ordonnance de 1669 encore en vigueur à vingt-quatre pieds du côté où les bateaux sont halés et à dix pieds de l'autre côté. Le terrain, laissé de ce dernier côté, prend le nom de marche-pied. L'administration peut, lorsque le service n'en souffre pas, restreindre cette largeur.

L'établissement d'un chemin de halage ou marche-pied donne lieu, en faveur des riverains, à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils éprouvent, cette indemnité est réglée par le conseil de préfecture (L. 16 septembre 1807), et non par le jury d'expropriation.

Bien que les chemins de halage et marche-pieds soient des accessoires des fleuves et rivières navigables, ils ne font pas partie du domaine public ; pris sur le terrain des riverains, ils ne cessent pas de leur appartenir ; leur établissement ne consti-

tue que des servitudes imposées par la loi dans l'intérêt de la navigation.

Du principe que les fleuves et rivières navigables font partie du domaine public, il résulte :

1° Qu'on ne peut se servir de leurs eaux sans une concession faite par l'autorité royale, et que cette concession peut être retirée dès que l'intérêt de la navigation l'exige, sauf indemnité pour le concessionnaire ;

2° Que l'État est propriétaire du droit de pêche ;

3° Que toutes les productions du rivage, telles que les arbres, les arbrisseaux, etc., etc., lui appartiennent ;

4° Que le curage et l'entretien des ouvrages qui facilitent la navigation sont à sa charge.

Les ports, sont des lieux destinés à l'embarquement, au débarquement et au dépôt des marchandises; ils font partie du domaine public, et sont régis par les lois de la grande voirie.

Police de la navigation. — D'après ce qui précède, on voit que les contraventions commises sur les fleuves, rivières et canaux navigables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art, sont, comme pour les grandes routes, poursuivies et réprimées par voie administrative. Il y a donc lieu à procéder, dans ce cas, comme pour la grande voirie. (L. 29 floréal an x.) Ainsi donc, lorsque le maire ou son adjoint, les ingénieurs des ponts et chaussées, leurs conducteurs, les agents de la navigation, les commissaires de police ou la gendarmerie ont dressé procès-verbal d'une contravention sur une rivière navigable, ce procès-verbal est adressé au sous-préfet de l'arrondissement qui ordonne par provision, et sauf recours au préfet, ce que de droit pour faire cesser le dommage, les conseils de préfecture statuent définitivement sur ces contraventions; leurs arrêtés sont exécutoires et emportent hypothèque, mais il ne faut pas perdre de vue que leur compétence est bornée aux contestations qui ont pour objet la police ou l'utilité générale et à l'application des peines pécuniaires ; car s'il s'agissait de l'intérêt privé et si les faits donnaient lieu

à des peines correctionnelles, c'est aux tribunaux ordinaires qu'il appartiendrait de statuer.

Bacs (1) *et bateaux.*—Les fleuves et rivières navigables étant une dépendance du domaine public, tout passage sur ces cours d'eau ne peut être qu'une concession du gouvernement. (C. civ., art. 538; L. 6 frimaire an VII.) Suivant la jurisprudence administrative, le mot de navigable comprend même tous les cours d'eau qu'on ne peut traverser qu'à l'aide d'un moyen de navigation, soit qu'ils appartiennent ou non au domaine public, il suffit que le passage soit public pour qu'ils appartiennent à l'État. (Déc. min. 17 floréal an VII; Cons. d'Et. 4 décembre 1822.) Ce droit est acquis au gouvernement en vertu d'une mesure d'ordre public qu'il eût été dangereux d'abandonner à l'intérêt ou aux spéculations des particuliers. Ainsi, ce droit de propriété de tout passage d'eau établi pour le service public, à l'aide de bacs et bateaux, sur les fleuves, rivières et canaux quelconques, ne peut être restitué, aliéné, concédé sous aucun prétexte, à aucune commune, ni aucun particulier. (Avis du com. des finances 5 octobre 1817; décis. min. des finances 3 août 1819.)

Autrefois, la propriété des bacs faisait partie des droits féodaux; mais, comme ces droits ont été abolis (décr. des 4, 6, 7, 8 et 11 août, 3 novembre 1789), et notamment ceux de péage, passage, etc., etc., par terre ou par eau (décr. 15-28 mars 1790, art. 13), comme les lois qui régissaient la vente des domaines dits nationaux portaient interdiction formelle de comprendre dans cette vente tout ce qui se rattachait auxdits droits féodaux abolis, nul ne peut prétendre désormais à revendiquer la propriété des bacs ou de tous autres droits de ce genre, car l'État lui-même n'aurait pas pu la concéder aux acquéreurs originaires des biens dits nationaux.

Exceptions. — La loi du 6 frimaire an VII, ayant abrogé toutes

(1) Un bac est un bateau long, large et plat, dont on se sert, au moyen d'un câble, pour traverser une rivière.



les lois antérieures sur la matière, a ordonné la réunion au domaine public de tous les bacs et bateaux établis ou à établir sur les fleuves, rivières et canaux quelconques. Néanmoins, conformément aux articles 8 et 9 de la même loi, les propriétaires peuvent, avec l'approbation du ministre des finances, établir des bacs et bateaux, mais seulement pour leur usage particulier et pour l'exploitation d'une propriété circonscrite par les eaux, ainsi que des batelets et bachots servant à l'usage de la pêche et de la marine marchande, montante et descendante.

On ne doit pas également considérer comme un bac ou passage public réservé au domaine, le fait d'établissement d'un bateau de passage d'une rive à l'autre, même moyennant une rétribution, dans les circonstances suivantes :

1° Lorsque la rivière n'est ni navigable, ni flottable;

2° Qu'aucun chemin *public* n'aboutit sur ce point;

3° Lorsqu'une des rives appartient au propriétaire du bateau, et que l'autre lui est asservie;

4° Lorsque le bateau n'a été établi que pour le service habituel du propriétaire;

5° Lorsque la rétribution est libre et non exigible. (Cons. d'Et. 15 novembre 1826.)

Le préfet peut, par un arrêté, accorder ces autorisations exceptionnelles, et, si le fermier d'un bac voisin croit avoir à s'en plaindre, c'est à l'autorité administrative, et non aux tribunaux, qu'il doit s'adresser pour le faire réformer. (C. cass. 26 décembre 1826.)

Lorsqu'il n'y a pas lieu de faire valoir les exceptions susdites, le produit de chaque bac est affermé au profit de l'Etat, d'après un tarif fixé par le gouvernement dans la forme des règlements d'administration publique et conformément à l'instruction du ministre de l'intérieur du 13 pluviôse an VII.

Etablissement. — Autorisation. — Le droit de bac étant un droit exclusivement domanial, il en résulte que le gouvernement seul a le pouvoir de déterminer le nombre et la situation

des bacs à établir sur les fleuves, rivières et canaux (L. 14 floréal an x, art 9), et d'en ouvrir de nouveaux sur des propriétés particulières, en cas d'un changement de chemin ou autre cause. La nécessité en est constatée par un procès-verbal dressé en présence des parties intéressées. Il peut y avoir lieu à une indemnité qui est alors fixée par le préfet d'après l'avis du maire. (Même L., art. 39, 40.)

Dans toutes les circonstances possibles, tout établissement de ce genre ne peut être autorisé que par le gouvernement; aussi il n'appartient qu'à l'autorité administrative de prononcer sur la question de savoir si un particulier a ou non le droit d'établir des bateaux de passage au préjudice de l'adjudicataire d'un bac affermé par l'Etat. (Cons. d'Et. 7-15 novembre 1807.)

Adjudication. — La nécessité de l'établissement d'un bac étant reconnue par le gouvernement, il est procédé à l'adjudication de la perception des droits de passage pour, 3, 6 ou 9 ans. — D'après les ordres du ministre des finances, à la diligence du préfet du département et de la régie des contributions indirectes, un cahier des charges est rédigé à l'avance, et, dans cette rédaction, on doit suivre les instructions des circulaires des 19 prairial an xii et 19 avril 1811. — Le procès-verbal d'adjudication détermine toutes les mesures de police et de sûreté relatives à chaque passage.

Police-surveillance. — Les opérations relatives à l'administration et à la police des bacs appartiennent au préfet du département, et, sous sa direction, au maire du lieu de la situation. — Lorsque les passages sont communs à deux départements, le sous-préfet de l'arrondissement dans lequel se trouve située la commune la plus proche du passage est chargé desdites opérations. (L. 29 floréal an x, art. 34.)

Les préfets doivent prescrire, deux fois par an, au mois d'avril et de septembre, la visite et l'inspection des bacs et bateaux par les ingénieurs des ponts et chaussées; outre ces deux visites obligatoires, il peut être nécessaire d'en provoquer d'autres dans l'intervalle, si les circonstances l'exigeaient:

dans ce cas, les maires doivent en donner avis aux ingénieurs, et faire exécuter provisoirement les travaux d'urgence. (L. 29 floréal an x, art. 37.)

Contraventions. — Les tarifs sont dus par tous les passagers, excepté par les fonctionnaires dénommés dans l'article 50 de la loi du 6 frimaire an vii, quand ils voyagent pour raison de leurs fonctions, tels que les membres des corps administratifs, judiciaires et militaires : cette exception doit même s'appliquer aux employés de la régie, aux receveurs communaux et aux agents forestiers (inst. de la rég.); mais elle ne doit pas être étendue d'un cas à un autre, et l'article est essentiellement limitatif. (Cons. d'Et. 1er mai 1825.)

Tout individu est tenu de ne pas se servir d'un autre bateau dans le lieu où se trouve un bac, et toute personne qui se soustrait au payement des droits dont le tarif est fixé par le préfet, et le produit affermé aux enchères publiques, doit être condamné par le tribunal de simple police, outre la restitution de ces droits, à une amende qui ne peut être moindre de la valeur d'une journée de travail, ni excéder trois jours ; en cas de récidive, le jugement de police doit prononcer un emprisonnement d'un jour au moins et de trois jours au plus ; enfin les complices sont punis de la même peine. (L. 6 frimaire an vii, art. 56, 58.)

Indépendamment des peines établies par les articles ci-dessus cités, l'administration peut encore interdire l'usage des bacs aux individus qui en abuseraient. (Avis inéd. Cons. d'Et. 20 juin 1811.)

Néanmoins, si, dans le voisinage des bacs, on entreprend des travaux d'utilité publique pour l'exécution desquels il y a nécessité d'établir sur les cours d'eau, soit des ponts de service, soit des moyens temporaires pour le transport spécial des ouvriers, matériaux et équipages, l'administration peut, malgré l'existence d'un bac, accorder à l'entrepreneur l'autorisation d'établir les moyens de transport et de passage ; et, s'il n'est allégué par personne qu'il les ait employés pour un

objet étranger au service de son entreprise, le fermier du bac n'est pas fondé à demander une indemnité. (Cons. d'Et. 22 janvier 1813, 18 février 1829, 7 février 1834, 25 septembre 1834.)

Les tribunaux sont compétents pour juger les contestations qui peuvent s'élever contre l'Etat et les fermiers d'un bac, à raison de l'exécution du bail et des dégradations du bac. Néanmoins, en cas de non-payement de la part de l'adjudicataire aux époques fixées, ou s'il néglige de remplir les charges imposées par le cahier d'adjudication, il encourt la déchéance de son bail, qui peut être prononcée par le préfet. (Décr. 23 avril 1807.)

Cours d'eau flottables.

Les rivières sont flottables lorsqu'elles ont assez d'eau pour que l'on puisse confier des morceaux de bois à leur courant.

Le flottage s'opère de deux manières : par trains ou radeaux, ou à bûches perdues : de là, deux sortes de rivières flottables. Celles qui sont flottables par trains ou radeaux appartiennent au domaine public en propriété comme les rivières navigables. Tout ce que nous avons dit à l'égard de ces derniers cours d'eau leur est applicable. Toutefois, dans l'usage, quand le halage ne se fait pas à l'aide de chevaux, on restreint à dix pieds le chemin de halage sur le bord de ces rivières. — Les rivières navigables sont *a fortiori* flottables.

Les rivières flottables *à bûches perdues* rentrent dans la propriété privée, et sont soumises comme telles aux règles qui concernent les rivières non navigables ni flottables. — Le préfet détermine, dans l'intérêt des propriétés qui avoisinent ces rivières, la longueur que doivent avoir les bûches, l'époque de la flottaison, etc., etc., et prescrit les mesures qui tendent à favoriser le flottage.

Les propriétés riveraines des cours d'eau flottables à bûches perdues sont soumises à une servitude de passage : le chemin doit avoir 4 pieds de largeur ; les demandes en indemnité sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

Cours d'eau ni navigables ni flottables.

On comprend dans la catégorie des cours d'eau non navigables ni flottables les petites rivières qui n'ont pas été déclarées propres à la navigation ou au flottage, et la partie supérieure des fleuves et grandes rivières depuis leur source jusqu'au point où la navigabilité a été déclarée et reconnue (il ne faut point oublier que les fleuves et rivières navigables n'appartiennent au domaine public qu'à partir du point où commence la navigabilité (point fixé par le roi en son conseil), jusqu'à leur embouchure.)

La propriété du lit des cours d'eau ni navigables ni flottables appartient aux riverains, par moitié, suivant une ligne qu'on suppose tracée au milieu de la rivière (art. 561 C. C.); quant à l'eau, en elle-même, destinée par sa nature à l'usage de tous, elle ne saurait être l'objet d'une possession exclusive.

Bien que les riverains d'une rivière non navigable ni flottable soient propriétaires de cette rivière, cependant il appartient à l'autorité administrative de régler entre eux le mode de la jouissance des eaux, et cela par plusieurs motifs tirés : 1° des dangers de l'inondation ; 2° des dangers de l'insalubrité ; 3° enfin, dans certains cas, de l'intérêt même de la navigation. Les deux premiers motifs se comprennent facilement; quant au troisième, il peut paraître très-étonnant, puisqu'il s'agit des rivières non navigables ni flottables. Mais il faut se rappeler que, dans cette catégorie, est comprise la partie supérieure des grandes rivières, jusqu'au point où elles commencent à porter bateau. Or, comme elles ne deviennent navigables dans leur partie basse que par les eaux qu'elles reçoivent de la région supérieure, il en résulte que l'administration peut, si les besoins l'exigent, défendre les prises d'eau dans la partie du cours fluvial supérieur au point où il devient navigable.

Toujours par suite du principe que les riverains n'ont sur les cours d'eau qu'une jouissance précaire, il faut reconnaître

qu'ils peuvent en être privés par une déclaration de navigabilité, sans pouvoir prétendre à aucune indemnité.

Pour les cours d'eau ni navigables ni flottables, les règlements sont dans les attributions des préfets : en conséquence, ces magistrats ont le pouvoir : 1° de fixer la hauteur des déversoirs ; 2° d'ordonner le changement des vannes de moulins et usines ; 3° de défendre la construction des établissements susceptibles de mettre obstacle au libre cours des eaux ; 4° de faire prononcer, pour cause d'utilité publique et suivant les formes, la suppression des établissements qui existent, lorsqu'ils sont reconnus nuisibles ; 5° d'ordonner l'exécution de tous les travaux nécessaires, le curage des rivières et des ruisseaux ; 6° de régler les rôles de répartition ; 7° de poursuivre le recouvrement des sommes dues pour le payement des ouvrages ; 8° enfin, de prendre telles mesures qu'ils jugent utiles dans le but de protéger les intérêts de l'industrie agricole et manufacturière, et, en général, d'assurer ou d'accroître la prospérité du pays. Les actes des préfets en cette matière sont susceptibles de recours au ministre de l'intérieur, puis au conseil d'État.

Les préfets décident aussi si une rivière est ou n'est pas navigable ou flottable. (Décr. 22 janvier 1808.)

Dans une circulaire du 18 mars 1839, sur le curage des rivières non navigables ni flottables et des petits cours d'eau, le ministre de l'intérieur invite les préfets à faire délibérer les conseils municipaux sur la mesure du curage, quoique la dépense ne soit pas communale, parce qu'il importe que les mesures à prendre aient l'appui de l'assentiment des autorités locales qui ont intérêt à voir s'exécuter un travail aussi urgent sous les rapports de la salubrité du pays, de l'amélioration des prairies, de l'élève et de l'engraissement des bestiaux, de la force motrice des moulins et usines.

La dépense nécessitée par cette opération, dit M. le ministre, dépense que la loi exige, est minime en raison des avantages qu'elle procure ; d'ailleurs, elle ne doit pas rester seulement à

la charge des propriétaires riverains, il est juste et légitime de faire supporter une partie de ces frais aux propriétaires des terrains avoisinants, au desséchement desquels le curage a pour but de pourvoir. La délibération provoquée par l'autorité supérieure auprès des conseils municipaux est une espèce d'enquête locale officieuse et sans obligation légale, dans laquelle on expliquera l'utilité et l'opportunité locale de la mesure ; on présentera les meilleurs moyens d'y pourvoir ; on établira la largeur et la profondeur à donner au lit de la rivière ; on fera des observations sur les obstacles qu'il serait utile de faire disparaître pour procurer un plus libre écoulement aux eaux, et sur l'époque de l'année la plus convenable pour l'exécution des travaux. Cette délibération devra ensuite être envoyée au sous-préfet, qui donnera son avis motivé, et le préfet s'en servira comme base de l'arrêté qu'il devra prendre.

« Durant un mois à partir de l'arrêté ou plutôt de sa publication, les propriétaires intéressés seront admis à déclarer à la mairie qu'ils entendent procéder eux-mêmes au curage, en se conformant aux autres prescriptions de cet arrêté. Faute par eux d'exécuter cet engagement en temps utile, il y sera procédé d'office l'année suivante, et, pour le payement des frais, de même que pour les propriétaires qui n'auront pas fait la déclaration autorisée aux termes de la loi du 14 floréal an XI, un rôle sera mis en recouvrement de la même manière que celui des contributions publiques.

« Le redressement des petits cours d'eau est un des meilleurs moyens d'en améliorer le régime, il serait donc utile d'y procéder en faisant le curage. Mais, il ne faut pas oublier que l'administration n'a le droit d'ordonner ce redressement qu'autant qu'elle y est autorisée par les règlements ou l'usage constaté, et que, dans l'absence de l'un ou de l'autre de ces éléments de ses prescriptions, l'administration n'a d'autre moyen d'action que la persuasion et nullement le droit de contrainte.

« Il ne faut pas non plus perdre de vue que tout particulier qui est propriétaire des deux rives d'un petit cours d'eau, tient

de la loi civile (Art. 644, Cod. civ.) la faculté d'en user dans l'intervalle qu'il y parcourt, à la charge de rendre l'eau à son cours ordinaire, à la sortie de ses fonds.

« Les mesures d'exécution qui précèdent ne peuvent être appliquées, à partir de l'arrêté qui déclarera la nécessité et l'époque du curage, qu'à ceux des cours d'eau pour lesquels il existe des règlements écrits ou des usages reconnus.

« Quant aux autres cours d'eau, il suffira de recueillir le vœu des conseils municipaux des communes intéressées au curage. Ces délibérations serviront d'information préalable ou préparatoire pour les règlements à rédiger; à l'égard de ces cours d'eau, aucun curage ne sera donc ordonné *de plano*.»

Cette circulaire se termine en indiquant une mesure qui favoriserait beaucoup le redressement des cours d'eau et, en général, l'opération du curage : ce serait la formation de syndicats entre les propriétaires intéressés. Ces syndics, au nombre de trois ou cinq pour chaque cours d'eau, seraient désignés par les propriétaires et nommés par le préfet sur le vu d'une liste triple et après l'avis du sous-préfet. La mesure entière du curage s'exécuterait par l'action des syndics; le préfet se bornerait à la surveiller et à rendre les rôles exécutoires. Le conseil de préfecture serait le juge légitime des réclamations contre les erreurs possibles. Cette institution a produit les meilleurs résultats dans des matières analogues.

Compétence.—Quoique les rivières non navigables ni flottables soient assimilées aux chemins vicinaux, néanmoins les conseils de préfecture ne peuvent être appelés à prononcer dans les questions relatives à la largeur et à l'alignement de ces cours d'eau; ici l'assimilation n'est pas parfaite. En effet, pour les chemins vicinaux, les anticipations et violations d'alignement sont une contravention commise sur une propriété publique, tandis que les infractions semblables commises sur un cours d'eau ont un tout autre caractère, puisque le terrain sur lequel l'eau coule est propriété particulière.

Si donc, un riverain entreprend de détourner à son profit le

cours de l'eau, ce fait, dégagé de toute circonstance susceptible de porter préjudice à l'intérêt public, ne peut que donner ouverture à une action civile de la part du tiers lésé, et la question rentre alors dans le domaine des tribunaux comme objet d'interêt privé. (Cour cass., Arr. 5 janvier 1810 et 20 juin 1813.)

En règle générale, les tribunaux statuent en vue de l'intérêt privé, de l'intérêt individuel ; l'administration en vue de l'intérêt général, de l'intérêt collectif. L'autorité judiciaire ne peut prononcer qu'autant qu'elle est saisie par une demande ; l'autorité administrative peut agir d'office.

Charges imposées aux riverains.—Les riverains doivent supporter en commun, chacun en proportion de son intérêt personnel, les frais d'entretien des cours d'eau : par exemple, ils doivent entretenir les berges en bon état ; empêcher les filtrations qui pourraient diminuer le volume des eaux.

Police des cours d'eau.—Le droit de faire des règlements sur la police des eaux non navigables appartient aux préfets. Ces règlements doivent toujours avoir pour objet l'intérêt général. Les contraventions aux mesures de police et aux règlements administratifs sont assimilées aux contraventions en matière de petite voirie, et portées, suivant les cas, soit devant les tribunaux de simple police, soit devant les tribunaux correctionnels.

Dispositions communes aux cours d'eau navigables et non navigables, flottables et non flottables.

On doit conclure de l'état de la législation sur les cours d'eau :

1° Que l'administration et la police de conservation et de surveillance appartiennent, dans tous les cas, aux préfets ;

2° Qu'il y a lieu de procéder, à l'égard des contraventions relatives aux eaux navigables et flottables, comme pour les cas

de grande voirie, où le conseil de préfecture est appelé à prononcer ;

3° Qu'en ce qui concerne les autres cours d'eau, le jugement des infractions aux règlements en usage est du ressort des tribunaux de police municipale ou correctionnelle, qui prononcent en vertu des articles 15 et 16 de la loi du 6 octobre 1791 et de l'article 457 du Code pénal ;

4° Que les questions de propriété doivent être portées devant les tribunaux civils.

Tant pour les rivières navigables et flottables que pour celles qui ne sont ni navigables ni flottables, la loi du 12-20 août 1790 attribue exclusivement à l'administration le pouvoir de faire les règlements.

Aucune construction de quelque genre qu'elle soit ne peut être faite sans l'autorisation administrative, soit sur une rivière navigable et flottable, soit sur une rivière ni navigable ni flottable.

Le propriétaire dont l'héritage borde une eau courante, autre que les rivières navigables et flottables, peut s'en servir pour l'irrigation de ses propriétés, pourvu que le propriétaire inférieur ou supérieur n'en ait pas acquis ou prescrit l'usage, (Art. 641 et 644 Cod. civ.)

Si la propriété est bordée par une rivière navigable ou flottable, il n'est pas permis d'en affaiblir le cours sans autorisation expresse du préfet. (Ord. 1669 ; Arr. 19 ventôse an VI.)

Cours d'eau d'un ordre inférieur.

Les ruisseaux.—On désigne ainsi les cours d'eau d'une faible importance. Néanmoins, leurs eaux peuvent être d'une grande utilité, soit à l'industrie, soit à l'agriculture ; aussi tout ce que nous avons dit sur la jouissance accordée aux riverains des fleuves et rivières non navigables ni flottables s'applique aux ruisseaux.

Il peut arriver qu'un propriétaire ait besoin, pour fertiliser son terrain, de faire une prise d'eau sur un ruisseau commu-

nal ; dans ce cas, le conseil municipal délibère et peut accorder, sous l'approbation du préfet, l'autorisation demandée, soit à titre gratuit, soit moyennant une indemnité ; mais, à la charge par le propriétaire de faire les travaux qu'exige la concession, et sous la réserve des droits et actions des tiers intéressés.

Les torrents ou ravins. — Les torrents sont des cours d'eau intermittents, qui ne sont alimentés que par les pluies ou les fontes de neige : leur lit appartient, comme celui des ruisseaux, aux riverains.

Les sources. — On appelle source ou fontaine l'endroit où l'eau sort du sein de la terre. Suivant l'article 641 du Code civil, le propriétaire d'une source peut en user à sa volonté. Si elle fournit aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire, il ne peut en changer le cours : mais si les habitants n'en ont pas acquis ou prescrit l'usage, il peut réclamer une indemnité qui, en cas de contestation, est réglée par des experts. Les tribunaux sont seuls compétents, quand il s'agit de réclamer la propriété d'une source.

Eaux pluviales. — Ces eaux, lorsqu'elles coulent sur la voie publique, ne sont pas susceptibles d'une propriété exclusive et peuvent dès lors être prises à leur passage par les propriétaires riverains.

L'écoulement des eaux pluviales peut fournir l'objet d'un règlement municipal, à moins cependant que leur usage ne soit prescrit.

Eaux non courantes.

Lacs. — Un lac est un grand réservoir formé par la nature où l'eau se perpétue par quelques sources ou courants qui y affluent. La police des lacs est la même que celle des rivières navigables, quand ces lacs peuvent servir à la navigation. Quant à ceux qui ne sont pas navigables, ils sont régis par les lois qui régissent les étangs.

Etangs. — L'étang est un réservoir d'eau douce construit le plus souvent de la main des hommes ; chacun a le droit d'établir un étang, sans l'autorisation de l'administration, pourvu qu'il n'entreprenne ni sur les chemins publics, ni sur les droits d'autrui, cependant les mesures de police et d'intérêt général appartiennent au préfet.

Puits et citernes. — Les puits sont alimentés par des eaux vives; les citernes contiennent des eaux pluviales. Un décret du 7 mars 1808, relatif aux cimetières, donne à l'administration le seul pouvoir qu'elle possède sur ces propriétés privées, sauf, néanmoins, les mesures d'ordre public.

Abreuvoir ou mare. — L'abreuvoir est un réservoir d'eaux, soit pluviales, soit de source, qui sert à abreuver les bestiaux. Ce que nous venons de dire plus haut relativement aux sources et à l'application des articles 641 et 643 du Code civil, peut, par analogie, se rapporter aux abreuvoirs. La servitude d'abreuvage est soumise à des règles spéciales. La construction et l'entretien des abreuvoirs sont une des charges ordinaires qui figurent dans le budget des communes.

Des canaux.

On appelle *canal* tout cours d'eau pratiqué de main d'homme.

Les canaux sont navigables ou flottables, ou non navigables ni flottables.

Les canaux navigables ou flottables font partie de l'ensemble des communications d'intérêt général, et sont, comme tels, assimilés aux grandes routes, quant à leur construction, leur entretien et leur police ; il en est de même des canaux ni navigables, ni flottables, mais seulement de ceux qui dérivent de rivières navigables ou flottables.

Comme ces canaux ne peuvent devenir utiles qu'autant que les eaux ont acquis une certaine hauteur, l'Etat peut prescrire des mesures pour s'assurer la jouissance des sources et autres cours d'eau, et cela, sans que les riverains puissent réclamer

aucune indemnité ; car ils n'ont sur les eaux, comme nous l'avons déjà dit, qu'un droit d'usage précaire subordonné à l'intérêt public.

Un chemin de halage doit exister près des canaux, comme près des rivières navigables ou flottables ; seulement, au lieu d'appartenir aux riverains, ce chemin appartient au domaine public : d'où il résulte que l'Etat doit acquérir, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation, le sol nécessaire pour l'établir.

Ces canaux donnent lieu à la perception d'un droit de péage : ce droit est établi, soit en vertu de la loi qui autorise l'établissement du canal, soit par la loi de concession, lorsque les travaux sont faits par des concessionnaires. Dans tous les cas, le canal fait partie de la voie publique, l'administration ne cesse pas d'en avoir la propriété, et elle conserve le droit de faire des règlements pour le maintien de l'ordre, dans les ports, dans les gares, etc., etc.

Canaux non navigables ni flottables. — On en distingue trois sortes, savoir : les canaux d'irrigation, les canaux de dérivation, les canaux de desséchement.

Les canaux d irrigation sont ceux qui ont pour objet d'amener de l'eau pour la répandre sur des terres arides. Ces canaux ne peuvent être construits sans l'autorisation de l'autorité administrative. Les contestations qui s'élèvent au sujet de la répartition des eaux sont jugées par le conseil de préfecture. Les propriétaires supportent les frais d'entretien du canal, lors même qu'il a été construit par l'Etat, car il est établi dans leur intérêt. L'administration est chargée de la police des canaux d'irrigation ; elle peut prescrire toutes mesures réglementaires, et, notamment, celles qui concernent le curage.

Les canaux de dérivation sont ceux qui ont pour objet de conduire les eaux d'un point sur un autre. Ces canaux peuvent être employés dans divers buts ; leur établissement est soumis aux mêmes mesures administratives et de police que les eaux dont ils ont pour objet d'augmenter le volume. Il faut

faire observer que l'eau qui remplit le canal appartient au propriétaire du canal. Les propriétaires dont elle traverse l'héritage ne peuvent s'en emparer.

Les canaux de dessèchement sont ceux qui ont pour but de procurer l'écoulement des eaux qui inondent des marais. En cette matière, la réparation du dommage causé est poursuivie devant le conseil de préfecture comme lorsqu'il s'agit de grande voirie. Les délits sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires.

A consulter : Gand. et Boil., Bos., Per., Dav. V., Leb. et Pui.; De Mag. et Del., Corm.

TITRE III.

DES USINES.

LÉGISLATION.

Lettres patentes de février 1675 et 1677.
Instruction minist. du 19 thermidor an VI.
Loi du 14 floréal an XI.
Arrêté du 13 vendémiaire an XII.
Ordonnance du 30 mai 1821.
Ordonnances des 8 et 29 août 1821.
Ordonnance du 8 juin 1831.
— du 23 avril 1832.

On ne peut, sans autorisation, établir des usines, batardeaux, écluses, gords, pertuis, etc., etc., sur des cours d'eau même non navigables ni flottables. Cette autorisation est accordée par une ordonnance royale rendue sur le rapport du ministre de l'intérieur et sur l'avis du préfet, après l'observation de certaines formes, parmi lesquelles on remarque une enquête *de commodo et incommodo*. L'ordonnance d'autorisation énumère les conditions imposées aux constructeurs.

Lorsque l'usine occasionne des dommages considérables, soit aux voisins, soit à l'industrie locale, le roi peut, après l'accomplissement de formalités semblables à celles qui sont pres-

crites pour obtenir l'autorisation, ou modifier les conditions sous lesquelles elle a été accordée ou la révoquer. Aucune indemnité n'est due, dans ce cas, au propriétaire de l'usine ; car nul ne peut faire de sa chose un usage contraire à la sûreté publique. Il en serait autrement, si l'usine était supprimée pour une cause d'utilité publique, telle que l'ouverture d'une nouvelle navigation, la construction d'un pont, etc., etc., comme il s'agirait alors d'une véritable expropriation, l'indemnité serait réglée par le jury.

Les propriétaires d'usines doivent entretenir en bon état les digues, chaussées, pertuis, etc., etc., et tout ce qui pourrait nuire à la navigation. Ils sont responsables de tous les faits qui peuvent être imputés, soit à leur incurie, soit à leur négligence.

Les préfets, sur l'avis des maires et des sous-préfets ont le droit de faire démolir les usines non autorisées ou qui ne sont pas construites conformément aux prescriptions de l'ordonnance d'autorisation.

Ces règles sont communes aux usines établies sur les cours d'eaux navigables et flottables et sur les cours d'eaux ni navigables ni flottables ; mais il faut observer : 1° que, dans le premier cas, l'autorisation royale est nécessaire, parce qu'il s'agit d'une concession du domaine public ; tandis que, dans le second cas, elle n'a que l'effet d'une simple permission de police ; 2° que les contraventions, en matière d'usines établies sur les cours d'eau navigables et flottables, sont de la compétence des conseils de préfecture, puisqu'elles sont relatives à la grande voirie ; tandis que celles relatives aux usines construites sur les cours d'eau non navigables ni flottables rentrent, suivant les cas, dans les attributions des tribunaux de simple police ou de police correctionnelle. (Gand. et Boil.)

TITRE IV.

DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

On nomme *contributions publiques* ou *impôts* les valeurs de toutes sortes que le gouvernement lève sur les particuliers, afin de pourvoir aux services publics.

Les contributions publiques sont directes ou indirectes. Les premières frappent le revenu foncier, mobilier et industriel; les secondes n'atteignent que les objets de consommation.

Aux termes de la Charte de 1830 :

Art. 2. Chacun contribue indistinctement, dans la proportion de sa fortune, aux charges de l'État.

Art. 15. Les lois qui règlent l'impôt doivent d'abord être votées par la chambre des députés.

Art. 40. Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par le roi.

Art. 41. Les impositions directes ne sont votées que pour un an, les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.

On distingue quatre sortes de contributions directes, savoir :

La contribution foncière ;

La contribution des portes et fenêtres ;

La contribution personnelle et mobilière;

La contribution des patentes ;

Les redevances sur les mines pourraient, à certains égards, passer pour une cinquième espèce de contributions directes. Nous en parlerons à son lieu et place : c'est un impôt de quotité comme celui des patentes.

Les trois premières de ces contributions forment l'impôt de répartition, la quatrième forme l'impôt de quotité.

L'impôt de répartition est celui dont la somme totale doit être fixée par la loi et, ensuite, répartie entre les divers contri-

buables ; de telle sorte que la cote de chacun d'eux dépend de la somme totale de l'impôt, et reste ignorée jusqu'après la répartition de cette somme.

L'impôt de quotité est celui dont le montant, indéterminé d'abord, se forme plus tard par la réunion des cotes individuelles ; en sorte que la somme totale de l'impôt dépend de la taxe des divers contribuables et reste inconnue, alors que déjà cette taxe est réglée par la loi elle-même.

Outre les contributions que nous venons d'énumérer, la loi de finances de chaque année établit une surtaxe proportionnelle au capital des contributions et destinée à couvrir les frais de perception, les non-valeurs provenant ou des cotes irrécouvrables, ou de dégrèvements accordés aux contribuables. Cette surtaxe est désignée sous le nom de *centimes additionnels.* Le recouvrement des centimes additionnels de toute nature se fait en même temps et de la même manière que celui des contributions avec lesquelles ils se confondent.

Lorsque le temps manque aux chambres pour discuter le budget, celles-ci peuvent voter des douzièmes provisoires, c'est-à-dire ordonner par une loi que, pendant un certain nombre de mois, les contributions directes continueront à être payées sur le pied de l'année précédente. (Charte de 1830, art. 41.)

CHAPITRE Ier.

DE LA CONTRIBUTION FONCIÈRE.

LÉGISLATION.

Loi du 23 novembre-1er décembre 1790.
— du 17 mars-10 avril 1791.
— du 27 mai-3 juin 1791.
— du 3 frimaire an VII.
— du 13 floréal an X.
Loi du 26 germinal an XI.
— du 5 floréal an XI.
Sénatus-consulte du 30 janvier 1810.
Loi du 18 avril 1831.
— du 17 août 1835.

La contribution foncière est celle qui se perçoit sur les pro-

priétés immobilières ; c'est un prélèvement opéré sur les revenus nets de cette nature de propriété.

On entend par revenus nets imposables ce qui reste au propriétaire, après déduction des frais d'exploitation et d'entretien.

Le revenu imposable est le revenu net moyen, supputé d'après le produit moyen des quinze années antérieures, moins les deux plus fortes et les deux plus faibles.

En général, tous les biens fonds sont soumis à l'impôt foncier ; cette charge pèse également sur les biens qui appartiennent à l'État, aux communes ou à de simples particuliers ; toutefois, elle n'atteint pas :

1° Les domaines de l'État non productifs (L. 3 frimaire an VII, 31 ventôse an IX) ;

2° Les forêts et bois de l'État, même productifs (L. 10-12 mars 1801) ;

3° Les biens de la dotation de la couronne, qu'il ne faut pas confondre avec le domaine privé du roi (L. 30 janvier 1810 et 2 mars 1825) ;

4° Les biens dont l'usage est commun à tous, tels que les rues, places publiques, rivières, grandes routes et chemins vicinaux, etc., etc. ;

5° Les immeubles consacrés à un objet d'utilité publique, notamment les arsenaux, casernes et fortifications ; les hospices, séminaires, évêchés, presbytères et jardins y attenants ; les églises et temples consacrés à un culte public ; les hôtels des ministres, de préfecture, de sous-préfecture ; les prisons, colléges, musées, bibliothèques publiques ; les bâtiments occupés par les cours et tribunaux ; les cimetières, maisons communales et maisons d'école appartenant aux communes ; les manufactures exploitées au compte du gouvernement. (L. 3 frimaire an VII.)

Mais ici nous ferons observer que l'exception au principe tient à la nature même de la propriété, de telle sorte que cette nature étant modifiée, l'exception n'existe plus.

Un des principaux caractères de la contribution foncière,

c'est d'être absolument indépendante du propriétaire, de telle sorte que c'est la propriété qui seule est chargée de la contribution, et que le propriétaire n'est qu'un agent qui s'acquitte pour elle avec une portion des fruits qu'elle lui donne. (L. 1er décembre 1790.) Aussi la contribution foncière cesse d'être due pour des bâtiments, lorsqu'ils sont en démolition et qu'ils sont devenus impropres au service. (Cons. d'Ét. 31 mai 1833.)

Si les bâtiments imposés à la contribution foncière ne servent plus habituellement à l'habitation des hommes et qu'ils soient employés à des usages ruraux, ils ne doivent être imposés qu'à raison du terrain qu'ils enlèvent à la culture. (Cons. d'Ét. 26 décembre 1830.)

Dans l'intérêt de l'agriculture, de l'industrie et des nouvelles constructions, qui sont, pour les villes, des moyens d'embellissement et des sources de richesses, on accorde, dans quelques cas, des dispenses temporaires. Par exemple, sont exemptés de la contribution foncière :

1° Les maisons, fabriques, moulins et autres usines, pendant les deux premières années qui suivent leur construction ou reconstruction (L. 21 frimaire an VII) ; leur superficie seulement est imposable ;

2° La cotisation des marais desséchés ne peut être augmentée pendant les vingt-cinq premières années après le dessèchement ; celle des terres vaines et vagues depuis quinze ans ne peut être augmentée, pendant dix ans, après la mise en culture quelconque et, pendant vingt ans, si ces terres ont été plantées en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers ;

3° La cotisation des terres en friche depuis dix ans, qui auront été plantées ou semées en bois, ne peut être non plus augmentée pendant les trente premières années du semis ou de la plantation.

En un mot, toutes les modifications restrictives imposées à la contribution ont toujours en vue l'amélioration de la propriété ou la justice de la répartition.

Mais, pour jouir des avantages de ces dispenses temporai-

res, les propriétaires sont tenus de faire à la sous-préfecture, avant de commencer les desséchements, défrichements ou plantations, une déclaration détaillée des terrains qu'ils se proposent d'améliorer, sinon ils sont privés de ces avantages. (L. 3 frimaire an VII.)

La déclaration des propriétaires est transcrite sur un registre ouvert à cet effet à la sous-préfecture, et est signée par le déclarant ou par son fondé de pouvoir.

Les contribuables peuvent également faire ces déclarations au maire de leur commune qui les transmet au sous-préfet de l'arrondissement, après les avoir fait transcrire sur les registres de la mairie. (Déc. min. 18 mai 1831.)

Dans les dix jours qui suivent la déclaration, le sous-préfet la communique aux maires et répartiteurs qui la vérifient et constatent par un procès-verbal l'état présent des terrains déclarés. Ce procès-verbal reste affiché pendant vingt jours. (L. 3 frimaire an 7, art. 119.)

Il est libre aux répartiteurs et à tous autres contribuables de la commune de contester la déclaration et de faire leurs observations au sous-préfet. Si la déclaration est reconnue sincère, le sous-préfet arrête que le propriétaire a droit de jouir des avantages de la loi. (*Ibid.*, art. 120.) Si, au contraire, la déclaration est contestée, la demande est portée au préfet qui statue définitivement sur le rapport du directeur des contributions directes.

CHAPITRE II.

DE LA CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES.

LÉGISLATION.

Loi du 4 frimaire an VII.
— du 3 germinal an XI.
— du 26 mars 1831.
Loi du 10 avril 1832.
— du 21 avril 1832.
— du 20 juillet 1837.

La contribution des portes et fenêtres est un impôt de ré-

partition qui frappe sur tout local habité ou susceptible de l'être, en raison des ouvertures extérieures qu'il renferme.

Les dégrèvements accordés en cette matière, pour cause de non-habitation, ne sont que de simples remises qui ne reposent point sur un droit rigoureux, et qui, au reste, dépendent de l'étendue du fonds de non-valeur destiné à y pourvoir.

Cette contribution est établie sur les portes et fenêtres donnant sur les rues ou places publiques, sur les chemins et routes, sur les cours et jardins des maisons, bâtiments et usines. Elle atteint même les fenêtres, dites mansardes et autres ouvertures pratiquées dans la toiture des maisons, lorsque ces fenêtres et ouvertures éclairent des appartements habitables. (L. 21 avril 1832, art. 27.)

En général, toutes ouvertures extérieures donnant air ou jour aux maisons et bâtiments destinés à l'habitation des hommes, sont imposables quelles que soient d'ailleurs leurs formes et leurs dimensions. A l'égard des fenêtres, il y a lieu de les imposer indistinctement qu'elles soient closes avec de simples volets, avec des châssis dormants ou mobiles, vitrées ou garnies avec du canevas, de la toile ou du papier. (Déc. min. 30 mars 1831.)

Cette contribution atteint, dans les bâtiments de l'Etat, dans ceux des départements, arrondissements, communes et hospices, les portes et fenêtres des parties de ces bâtiments qui servent à l'habitation personnelle et gratuite des fonctionnaires, des ecclésiastiques ou des employés civils et militaires. (L. 21 avril 1832.) Elle atteint encore, au sein des manufactures, les fenêtres qui éclairent l'habitation des maîtres, commis et concierges.

Mais cependant, ne sont pas imposables :

1° Les portes et fenêtres servant à éclairer, à aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux de ce genre non destinés à l'habitation des hommes (Cons. d'Et. 18 octobre 1832 et 21 mars 1834) ;

2° Les portes et fenêtres des bâtiments employés à un ser-

vice public, civil, militaire, d'instruction ou de bienfaisance, à l'exception des seules parties habitées par certains fonctionnaires, comme nous l'avons dit plus haut;

3° Les portes et fenêtres des manufactures, sauf la restriction ci-dessus mentionnée;

4° Les portes placées dans l'intérieur des escaliers et des appartements.

Nous devons ajouter que les portes et fenêtres des logements occupés par les sœurs de charité ne sont pas imposables. (Déc. min. 30 septembre 1831.) Il en est de même pour les petits séminaires. (Cons. d'Et. 23 octobre 1835.)

CHAPITRE III.

DE LA CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.

LÉGISLATION.

Lois des 18 février et 3 juin 1791.
Loi du 23 juillet 1820.
Loi du 26 mars 1831.
— du 21 avril 1832.

La contribution personnelle et mobilière se compose de deux taxes, l'une qui se nomme taxe personnelle et frappe d'une manière égale chaque habitant de tout sexe, non réputé indigent; l'autre qui se nomme taxe mobilière et atteint les mêmes personnes en raison de la valeur locative de leur habitation.

Tout habitant, français ou étranger, domicilié dans la commune depuis un an, jouissant de ses droits et non réputé indigent est soumis à cet impôt.

Les veuves et les femmes séparées de leurs maris, les garçons et les filles majeurs ou mineurs, ayant des moyens suffisants d'existence, soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, alors même qu'ils habitent avec leur père, mère, tuteur ou curateur, sont considérés comme jouis-

sant de leurs droits, et, dès lors, soumis à cet impôt. (Art. 12, L. 21 avril 1832.

Quant aux indigents, ils ne sont pas caractérisés par la législation. L'article 18 de la loi du 21 avril 1832 se borne à dire que le conseil municipal désignera les habitants qu'il croira devoir exempter de toute cotisation, et ceux qu'il jugera convenable de n'assujettir qu'à la taxe personnelle. Nous pensons qu'il faut entendre par ce mot indigents : 1° ceux qui vivent de la charité publique; 2° les simples manœuvres. Du reste, à cet égard, la désignation première est faite par les répartiteurs, et leur travail est soumis, chaque année, au conseil municipal.

La taxe personnelle n'est due qu'une seule fois et dans la commune du domicile réel; tandis que la taxe mobilière se perçoit pour chaque habitation meublée, quel qu'en soit le nombre, et bien qu'elles soient situées en diverses communes.

Lorsque, par suite d'un changement de domicile, un contribuable se trouve imposé dans deux communes, quoique n'ayant qu'une seule habitation, il ne doit la contribution que dans la commune de la nouvelle résidence.

Mais, s'il a changé de domicile, après la formation définitive des rôles, il ne peut refuser de payer, au lieu de son ancienne résidence, le montant de sa contribution, par le motif qu'il serait imposé dans la commune de son nouveau domicile. (Cons. d'Et. 18 juillet 1833.)

La taxe personnelle est due par tous les contribuables, sans exception, dans les proportions déterminées par la loi. Elle se compose de la valeur de trois journées de travail.

Les fonctionnaires, les ecclésiastiques, les employés civils et militaires logés gratuitement dans des bâtiments appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux hospices, sont imposables, d'après la valeur locative des parties de ces bâtiments affectées à leur habitation personnelle, soit à la taxe personnelle, soit à la taxe mobilière.

CHAPITRE IV.

DE LA CONTRIBUTION DES PATENTES.

LÉGISLATION.

Loi du 1er brumaire an VII.	Loi du 17 juillet 1819.
— du 13 floréal an X.	— du 26 mars 1831.
— du 25 ventôse an XI.	— du 1er juillet 1837.
— du 21 avril 1810.	— du 20 juillet 1837.

On nomme *contribution des patentes*, ou simplement patente, l'impôt exigé des personnes qui veulent exercer certaines professions, certaines industries. On nomme aussi *patente* l'acte que l'autorité délivre à celui qui a payé cet impôt.

Les patentes ont donc pour but de faire contribuer l'industrie et le commerce aux charges de l'Etat.

La contribution des patentes se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. Les droits fixes sont, en général, gradués d'après la nature des professions et la population des communes, conformément à un tarif annexé à la loi du 1er brumaire an VII, modifié par les lois des 25 mars 1817 et 15 mai 1818. Les droits proportionnels sont, en général, du dixième de la valeur locative de tous les bâtiments consacrés soit à l'habitation des commerçants et fabricants, soit à l'exploitation commerciale ou industrielle. (*Voy.* Saurimont, pages 97 et suiv.)

Une même personne ne peut être forcée à payer plus d'une patente, quels que soient le nombre et la diversité de ses professions, de ses branches de commerce ou de ses établissements; seulement, alors, cette personne est imposée d'après celle de ses professions, de ses branches de commerce ou celui de ses établissements qui donne lieu au droit le plus fort.

La patente est prise au commencement de l'année pour l'année entière. Celui qui prend une profession sujette au droit de patente doit payer ce droit pour la totalité du trimestre courant sans pouvoir alléguer que telle ou telle portion de ce trimestre était écoulée à l'époque de son entrée en exercice;

bien plus si cette personne ne présente pas un certificat de l'administration municipale constatant qu'elle n'a pas encore exercé d'état sujet à patente, elle doit payer le droit pour l'année entière.

Ceux qui, payant déjà patente, prennent une profession soumise à un droit plus élevé, doivent aussi l'excédant de ce droit, non-seulement pour l'avenir, mais encore pour la totalité du trimestre courant.

Le droit de patente est dû, pour jusqu'à la fin de l'année, par celui qui se retire du commerce avant cette époque ; mais, en cas de mort, la cote du patenté n'est exigible contre ses héritiers que pour le mois courant ; et, en cas de changement de profession, cette cote peut être réduite lorsque, durant l'année, le patenté a pris une profession d'une classe inférieure à celle qu'il exerçait.

Du reste, la déclaration qu'une personne fait à la mairie de son domicile, à l'effet de prévenir qu'elle a quitté son commerce, suffit pour exempter cette personne du droit de patente, quant aux années à venir, sauf toutefois la déchéance prononcée par la loi du 3 messidor an VII contre ceux qui omettent de réclamer leur décharge dans les trois mois de la publication des rôles.

Les exemptions de patente sont accordées dans différents cas, et pour des raisons relatives soit à l'exercice ou à la nature des fonctions, soit à l'intérêt de l'industrie ou des manufactures, soit en raison de la libéralité des professions mêmes ; ces cas sont énumérés dans les articles des lois précitées, et notamment dans ceux de la loi du 26 mars 1831.

Une loi récente, celle du 25 avril 1844, doit aujourd'hui servir de guide et de règle de conduite pour tout ce qui concerne la contribution des patentes. Elle ordonne un recensement annuel des patentables, apporte des modifications à la classification des professions assujetties à cet impôt, fixe de nouvelles bases au droit proportionnel pour les professions patentées et prescrit de nouvelles formes pour les réclamations.

CHAPITRE V.

DES REDEVANCES SUR LES MINES.

LÉGISLATION.

Loi du 21 avril 1810. | Décret du 6 mai 1811.

Indépendamment de la contribution foncière qui est assise sur le terrain occupé par les mines, il est un impôt spécial qui pèse sur les mines elles-mêmes : cet impôt se forme d'une redevance fixe et d'une redevance proportionnelle.

On peut remplacer les redevances fixes et proportionnelles, par des abonnements.

Le produit de cette contribution était appliqué, dans l'origine, aux dépenses de l'administration des mines, mais, aujourd'hui, cet impôt de quotité se confond avec les revenus généraux de l'État.

CHAPITRE VI.

DE LA RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

LÉGISLATION.

Loi du 3 frimaire an VII. | Loi du 21 avril 1832.

Les contributions directes, avons-nous dit, se divisent en impôt de répartition et en impôt de quotité. L'impôt de répartition est celui où la somme totale, fixée d'avance par la loi, se répartit de degrés en degrés entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables.

Dans l'impôt de quotité, chacun est cotisé d'après un tarif proportionnellement gradué selon les cas imposables prévus par la loi.

La contribution foncière, la contribution des portes et fe-

nêtres et la contribution personnelle et mobilière sont des impôts de répartition.

La contribution des patentes et les redevances sur les mines sont des impôts de quotité.

Nous n'avons pas jugé inutile de rappeler ces premiers éléments sur la matière, avant de parler du mode de répartition.

Chaque année, la loi des finances fixe, pour les impôts de répartition, c'est-à-dire pour la contribution foncière, celle des portes et fenêtres et la contribution personnelle et mobilière, le contingent des divers départements en principal et centimes additionnels.—Ce contingent de chaque département est réparti par le conseil général entre les arrondissements, par les conseils d'arrondissement entre les communes; et par les répartiteurs entre les contribuables.

Le conseil général prend pour base de sa répartition tous les renseignements qui peuvent lui être fournis, soit par le préfet, soit par le directeur des contributions directes.—Il examine les demandes en réduction formées par les villes et villages et le travail que les conseils d'arrondissement ont fait sur la matière.

Aux termes de la loi du 21 avril 1832, le directeur des contributions directes est tenu de former, chaque année, deux tableaux : l'un présentant, par arrondissement et par commune, le nombre des individus passibles de la taxe personnelle et le montant de leurs valeurs locatives d'habitation. L'autre présentant, aussi par arrondissement et par commune; 1° le nombre des ouvertures imposables des diverses classes; 2° le produit des taxes d'après le tarif; 3° le projet de la répartition.

Ces deux tableaux sont destinés à servir de documents au conseil général et aux conseils d'arrondissement pour fixer le contingent des arrondissements et des communes.

Lorsque le conseil général a terminé sa répartition, il en porte aussi le résultat sur deux tableaux qui sont remis au préfet, adressés au ministre des finances, au directeur des contributions directes, aux sous-préfets avec deux mande-

ments d'exécution. Alors, la répartition entre les communes est faite par les conseils d'arrondissement, avec les formalités et dans les délais prescrits par la loi.

Les sous-préfets font passer les tableaux de répartition, rédigés par les conseils d'arrondissement, au préfet, au receveur particulier et aux maires avec les mandements nécessaires.

Ici, commence le travail des répartiteurs ; ce conseil se compose du maire, de l'adjoint et de cinq contribuables choisis par le sous-préfet, dont deux au moins non domiciliés dans la commune.

Les répartiteurs sont nommés chaque année d'après les renseignements que le maire transmet au sous-préfet ; ils sont toujours rééligibles.

D'après une circulaire du directeur général des contributions directes, en date du 28 mars 1844, il doit être nommé en même temps que les répartiteurs en titre un nombre égal de répartiteurs suppléants.

Les fonctions de répartiteurs ne peuvent être refusées que pour des infirmités graves et reconnues, ou des causes de nécessité urgente.

Les refus motivés sont remis au sous-préfet qui juge la validité des motifs.

En cas de refus obstiné sans motifs légitimes, les refusants sont cités devant le préfet, puis, devant le juge de paix qui peut les condamner à l'amende. (L. 3 frimaire an VII.)

Les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, rédigent la matrice du rôle de la contribution personnelle et mobilière, et celle des portes et fenêtres. Ce travail est soumis au conseil municipal de chaque commune. Les tableaux de répartition et de sous-répartition sont ensuite remis aux directeurs des contributions directes.

Quant à la contribution des patentes et à celle sur les redevances des mines, ces impôts, n'étant que des impôts de quotité, leur montant est présenté par approximation dans les tableaux annexés au budget de l'État.

CHAPITRE VII.

DES RÉCLAMATIONS.

LÉGISLATION.

Loi du 3 frimaire an VII.
— du 24 floréal an VIII.
Loi du 26 mars 1831.
— du 21 avril 1832.

Les réclamations peuvent être faites à titre contentieux ou à titre officieux. Les premières ont pour objet de demander un acte de justice ; les secondes, de solliciter une faveur.

Quatre différentes demandes peuvent être formées en matière de contributions directes : la demande en décharge et celle en réduction, la demande en remise et celle en modération.

La décharge et *la réduction* sont de justice rigoureuse ; quand elles sont dues, elles ne peuvent qu'être accordées dans leur totalité.

La remise et la modération tiennent également à la justice distributive ; mais la quotité de l'allégement est subordonnée à la latitude des fonds de non-valeurs destinés à y pourvoir.

Les décharges et réductions sont réimposées dans les rôles de l'année suivante et réparties sur tous les contribuables. Le trésor fait provisoirement, et par anticipation, l'avance des sommes allouées en décharges et réductions, sur les fonds de réimpositions destinés à les couvrir.

Les *remises* et *modérations* pour pertes et non-valeurs provenant de cotes irrécouvrables, sont imputés sur le tiers de centime à la disposition des préfets, et sur les deux tiers de centime formant le fonds commun.

Toutes décharges et réductions doivent être prononcées à l'époque du 1er septembre, afin que le directeur des contributions directes puisse préparer les états de réimpositions en temps utile.

Les sommes allouées en dégrèvement sur les patentes ne

sont jamais réimposées; ces dégrèvements s'imputent sur un fonds spécial de non-valeurs, formé avec le produit de cinq centimes imposés additionnellement à la contribution des patentes et de huit centimes prélevés sur le principal de la même contribution.

Toute réclamation, quel qu'en soit l'objet, doit être faite, sous peine de déchéance, dans le délai de trois mois, à partir de la mise en recouvrement du rôle, et adressée au sous-préfet sur papier timbré, à moins qu'il ne s'agisse d'une somme inférieure à 30 fr.; dans ce cas, aux termes de la loi du 21 avril 1832, la réclamation est dispensée du timbre.

Le pétitionnaire doit joindre, à l'appui de sa demande, la quittance des termes échus de sa cotisation.

S'il s'agit d'une demande en réduction, le réclamant est, en outre, tenu de joindre à sa pétition :

1° Un extrait de la matrice du rôle, contenant par sections et numéros, le détail de tous les biens-fonds qui lui appartiennent dans la commune et l'évaluation de leur revenu net, portée dans ladite matrice;

2° Une déclaration du revenu net auquel il évalue lui-même chaque article de ses biens-fonds. (L. 2 messidor an VII, art. 18.)

S'il s'agit d'une demande en rappel à l'égalité proportionnelle, le contribuable devra joindre à l'appui :

1° Un extrait de la matrice du rôle contenant sa cote et chacune de celles auxquelles il entendra la comparer, avec les évaluations respectives;

2° Une déclaration détaillée sur chacune de ces cotes, en commençant par la sienne, de la somme à laquelle il prétendra que doit être porté le revenu imposable, pour qu'il y ait égalité proportionnelle entre elles. (L. 2 messidor an VII, art. 96.)

Enfin, s'il s'agit d'inégalités entre les fonds de terre, d'une part, et les maisons et usines, de l'autre, il faut joindre à l'appui de la réclamation :

1° Un relevé de la matrice du rôle constatant que le total du

revenu imposable des fonds de terre de toute nature est de la somme de ....., et le total du revenu imposable des maisons et usines de la somme de .....;

2° Une déclaration de la somme à laquelle le contribuable prétendra que doit être portée respectivement, pour qu'il y ait égalité proportionnelle, l'évaluation du revenu imposable des uns et des autres. (L. 2 messidor an VII, art. 188.)

A défaut par les réclamants d'avoir joint ces pièces à leur demande, les pétitions leur sont renvoyées sans enregistrement, pour qu'ils aient à les régulariser; mais, cependant, la déchéance n'est pas réputée encourue à l'expiration des trois mois depuis la mise en recouvrement du rôle; il leur est tenu compte de leurs diligences faites en temps utile, bien qu'irrégulières en la forme, s'ils complètent leur production. (Cons. d'Et., arr. 18 octobre 1823.)

Les vérifications et expertises nécessitées par ces demandes sont taxées par le préfet, sur l'avis du sous-préfet, et supportées, savoir : par la commune, lorsque la réclamation a été admise; par le réclamant, lorsqu'elle a été rejetée : l'un des experts est nommé par le sous-préfet.

Il y a lieu à décharge, 1° sur la contribution foncière, lorsqu'un contribuable est imposé pour un bien qui ne lui appartient pas ou qui dépend d'une autre commune, ou qui a été déjà compris dans le même rôle ;

2° Sur la contribution des portes et fenêtres, lorsqu'on est taxé pour des ouvertures que la loi exempte de l'impôt, ou lorsqu'on est taxé deux fois pour le même bâtiment;

3° Sur la contribution personnelle et mobilière, lorsqu'une personne est taxée dans une commune où elle n'a pas son domicile ; lorsqu'elle se trouve dans un cas d'exception ; lorsqu'elle est imposée soit deux fois dans la même commune, soit dans deux communes en même temps ;

4° Sur la contribution des patentes, lorsqu'un industriel a été imposé deux fois dans les rôles d'une même année, ou a cessé sa profession avant le 1er janvier de l'année pour laquelle

le rôle est établi ; lorsque la profession qui a déterminé la taxe en est exemptée par la loi ;

5° Sur les redevances des mines, lorsqu'une personne est imposée deux fois pour les mêmes mines, ou à raison de mines qu'elle n'exploite point.

En un mot, la décharge a lieu, 1° pour faux emploi ; 2° pour double emploi.

Il y a lieu à réduction, 1° sur les contributions foncière, personnelle et mobilière, dans les communes non cadastrées, lorsque l'égalité proportionnelle entre les contribuables n'est point observée ; dans les communes cadastrées, lorsqu'il y a erreur matérielle dans le calcul de la cotisation, lorsque les propriétés bâties ont éprouvé des détériorations, ou lorsque les propriétés non bâties viennent à disparaître par suite d'éboulements, inondations, ou autres événements extraordinaires ;

2° Sur les contributions des portes et fenêtres, patentes et redevances sur les mines, lorsqu'il y a surtaxe ou erreur matérielle dans le chiffre de l'impôt.

Il y a lieu à remise lorsque les contribuables justifient avoir éprouvé des pertes par suite d'inondation, incendie, inoccupation d'appartements, grêle, malheurs commerciaux, ou toute autre calamité fortuite qui, en détruisant le revenu net, peuvent motiver l'exemption complète de l'impôt basé sur ce revenu, objet de la taxe. (L. 15 septembre 1807, art. 37 et 38 ; L. 28 juin 1833.)

Il y a lieu à modération lorsque les causes précitées, en diminuant le revenu net sur lequel est assis un impôt, commandent non l'exemption complète, mais l'exemption partielle. (Arr. 24 floréal an VIII.)

Pour obtenir une décharge ou une réduction, le contribuable rédige une demande, qui est adressée au sous-préfet dans le délai de trois mois de l'émission des rôles, et renvoyée ensuite au contrôleur chargé de vérifier les faits et de prendre des conclusions. Alors, de deux choses l'une : ou bien ces conclusions sont défavorables à la demande, et, en ce cas, le contrôleur

invite le réclamant à déclarer dans les dix jours s'il veut donner suite à sa réclamation et faire procéder à une enquête ; ou bien les conclusions du contrôleur sont favorables, et, en ce cas, ce fonctionnaire énonce positivement la somme qu'il estime devoir être accordée à titre de décharge ou de réduction. Cela fait, le préfet et le directeur des contributions donnent chacun leur avis, et le conseil de préfecture statue, sauf recours au conseil d'Etat.

Pour obtenir une remise ou modération fondée sur des événements malheureux, le contribuable adresse une pétition au sous-préfet, qui la renvoie au contrôleur de l'arrondissement : celui-ci se transporte sur les lieux, vérifie, en présence du maire, les faits calamiteux énoncés par le réclamant ; constate la quotité des pertes éprouvées, et en dresse procès-verbal qu'il transmet au sous-préfet. Le sous-préfet fait parvenir ce procès-verbal, avec son avis, au préfet, qui prend l'avis du directeur des contributions directes.

Les diverses demandes, ainsi vérifiées et reconnues justes, sont réunies par le préfet durant le cours de l'année ; et, l'année expirée, il fait, entre les contribuables qui les ont formées, la distribution des sommes mises à sa disposition, pour cet objet, sur les fonds de non-valeurs. (Arr. 24 floréal an VIII; circ. min. 22 novembre 1814 ; cons. d'Et. 18 août 1833.)

Les remises et modérations sont des actes d'humanité et d'équité.

CHAPITRE VIII.

DES CENTIMES ADDITIONNELS.

On nomme centimes additionnels diverses taxes qui se règlent au centime pour franc des impôts directs, et se perçoivent, en sus de ces impôts, dans un intérêt variable, local ou temporaire.

Les centimes généraux, sans affectation spéciale, sont destinés à accroître les ressources de l'*Etat*.

Les centimes des départements sont généraux, facultatifs, extraordinaires ou spéciaux.

On nomme centimes généraux des centimes déterminés par la loi du budget de l'Etat, et affectés aux dépenses ordinaires des départements, c'est-à-dire aux dépenses départementales reconnues être d'un intérêt général, et désignées sous les noms de dépenses fixes, dépenses communes, dépenses variables.

On nomme centimes facultatifs des centimes que la loi annuelle des finances permet aux conseils généraux de voter, sauf l'approbation du gouvernement, pour subvenir aux dépenses d'utilité départementale non autorisées par des lois spéciales. Le maximum des centimes facultatifs est de cinq.

On nomme centimes extraordinaires des centimes qui sont autorisés par des lois spéciales pour subvenir à l'insuffisance des centimes facultatifs.

On nomme centimes spéciaux des ressources spéciales affectées par les lois générales à certaines dépenses; les centimes spéciaux sont : 1° les trois centimes additionnels destinés par la loi du 31 juillet 1821 à fournir aux dépenses du cadastre; 2° les centimes fixés annuellement pour les chemins vicinaux; 3° les centimes fixés annuellement pour l'instruction primaire.

Le produit des centimes facultatifs, extraordinaires et spéciaux, est, pour chaque département, versé dans la caisse du receveur général, et employé par le préfet conformément au budget particulier que vote chaque conseil général.

Indépendamment des centimes que nous venons d'énumérer, la loi du budget vote annuellement un centime pour former un fonds de non-valeurs destiné à faire face aux remises, modérations et non-valeurs sur les impôts directs; plus, un centime pour les secours à fournir aux victimes des sinistres en cas de grêle, incendie, etc., etc., etc.

Le centime de non-valeurs est mis, pour un tiers, à la disposition des préfets, et, pour les deux autres tiers, à la disposi-

tion du ministre des finances, en vue de former un fonds commun à répartir entre les divers départements, selon leurs pertes et leurs besoins.

Quant au centime de secours, il est distribué en entier par le ministre du commerce.

Les centimes additionnels communaux sont ordinaires ou extraordinaires. Les centimes ordinaires sont votés annuellement par la loi du budget pour remédier à l'insuffisance des revenus communaux et servir principalement aux dépenses obligatoires des communes, c'est-à-dire aux dépenses de la garde nationale, de l'instruction publique, des gardes champêtres, et autres services nécessaires à la marche de l'administration, à la sûreté publique et à la conservation des propriétés communales. Ces centimes ordinaires consistent : 1° en cinq centimes imposés au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière de la commune ; 2° en huit centimes prélevés sur le produit annuel des patentes.

Les centimes communaux extraordinaires sont d'abord votés par les conseils municipaux et ensuite autorisés dans la forme indiquée par la loi du 18 juillet 1837. — Ces centimes, dont le taux varie beaucoup, sont destinés à couvrir certaines dépenses spéciales ou urgentes, telles que frais de procès, d'acquisition d'immeubles, d'établissement de ponts, et autres frais non susceptibles de se renouveler annuellement.

CHAPITRE IX.

DES POURSUITES.

LÉGISLATION.

Loi du 25 mars 1817, art. 71, 72, 73.
— du 15 mai 1818, art. 50.
Circul. ministérielle du 21 décembre 1839.
Voy. Rép. adm., tome 7, pages 88 et 125.

Le contribuable qui n'a pas acquitté au premier du mois le

douzième échu pour le mois précédent, est dans le cas d'être poursuivi. (Règl. du 26 août 1824; Circ. 31 mars 1831.)

Les voies de poursuite ouvertes contre les contribuables sont au nombre de six, savoir :

1° La sommation gratuite;

2° La sommation avec frais;

3° La contrainte par voie de garnison collective et individuelle;

4° Le commandement;

5° La saisie;

6° La vente et l'expropriation;

Les percepteurs ne peuvent commencer les poursuites avec frais, qu'après avoir prévenu les contribuables retardataires par une sommation gratuite, délivrée huit jours avant le premier acte qui doit donner lieu à des frais. (L. 15 mai 1818.)

Les préfets sont autorisés à faire des règlements sur les frais de poursuites en matière de contributions directes; ces règlements ne seront exécutoires qu'après l'approbation du gouvernement.

Aucune poursuite donnant lieu à des frais ne peut être exercée dans une commune qu'en vertu d'une contrainte décernée par le receveur particulier et visée par le sous-préfet.

L'état des frais de la garnison collective est vérifié et rendu exécutoire par le sous-préfet qui peut le réduire d'office.

Les frais de garnison individuelle sont arrêtés par le sous-préfet; il en est de même pour frais de commandement, ainsi que pour tous les autres frais de poursuites, en se conformant au règlement du préfet.

En général, la saisie ne peut avoir lieu qu'en vertu de l'autorisation du préfet. Elle est faite par le porteur de contraintes, dans la forme des saisies judiciaires.

Aucune vente ne peut s'effectuer qu'en vertu d'une autorisation du sous-préfet, autorisation spéciale et qui est accordée sur la demande du percepteur, par l'intermédiaire du receveur particulier. (Art. 79 du règl. du 26 août 1824.) L'avis du rece-

veur particulier et l'autorisation du sous-préfet sont placés à la suite de la demande du percepteur.

Quant à la voie de l'expropriation forcée, elle ne doit avoir lieu que dans des cas extrêmement rares; avant d'y recourir, l'autorisation de l'administration supérieure est indispensable.

En matière de contributions directes, les poursuites se prescrivent, si elles ont discontinué pendant trois années consécutives.

Les receveurs particuliers doivent veiller à ce que les percepteurs ne recourent aux mesures coërcitives, qu'après avoir épuisé les voies de douceur et de persuasion; ils doivent se constituer les directeurs des poursuites dans leur arrondissement respectif. (Art. 1099 et 1100 de l'Inst. Gén.)

Pour éviter la lenteur des habitudes judiciaires, lenteur qui aurait souvent froissé les intérêts du trésor, le législateur a prescrit de porter devant la juridiction administrative tous les débats qui s'élèvent entre l'Etat et les contribuables au sujet des impôts directs. Toutes les questions qui s'y rattachent, sont donc décidées par les conseils de préfecture, sauf recours devant le conseil d'Etat.

Le nombre des porteurs de contraintes est réglé par le préfet pour chaque arrondissement, d'après la proposition du receveur général.

Les porteurs de contraintes et garnisaires sont désignés par les sous-préfets, d'après la proposition du receveur particulier.

Les porteurs de contraintes remplissent, en matière de contribution directe, les fonctions d'huissiers; ils sont commissionnés par le préfet, et prêtent serment devant le sous-préfet. (Règl. 26 août 1824, art. 28 et suiv.)

CHAPITRE X.

DU RECEVEUR PARTICULIER DES FINANCES.

Nous nous bornerons à dire quelques mots sur les rapports qui existent entre les sous-préfets et les receveurs particuliers.

Le receveur particulier doit résider au chef-lieu de son arrondissement; il est placé sous la direction du receveur général.

Tous envois de fonds faits par le receveur particulier doivent être constatés au départ par le sous-préfet par procès-verbaux rédigés en trois expéditions, l'une pour les archives de la sous-préfecture, la deuxième annexée aux envois, la troisième reste entre les mains du comptable. — L'argent doit être en ballots ficelés et cachetés; le receveur particulier doit toujours requérir une escorte et prendre toutes précautions prescrites par les circonstances.

Le sous-préfet vise, dans les vingt-quatre heures, les récépissés que délivre le receveur particulier, soit aux percepteurs, soit aux préposés de l'enregistrement et des domaines, soit à toute autre régie, soit enfin à tout agent et à tout débiteur public. Le sous-préfet sépare le talon du récépissé et en fait l'envoi au préfet, en lui adressant également, tous les dix jours, le bordereau des sommes sur les récépissés qui sont visés, avec la date; il certifie les bordereaux des préposés, rappelant sommairement les versements faits dans la caisse du receveur particulier. (Décr. 4 janvier 1808; L. 17 fructidor an VI, art. 22 et 24; L. 24 avril 1833.)

Chaque mois, le receveur particulier doit adresser au sous-préfet les procès-verbaux de divertissements de deniers et un relevé de tous les récépissés à talon délivrés pendant le mois.

En cas de faillite, évasion ou abandon d'un dépositaire des deniers publics, il est procédé, à la requête du sous-préfet, à l'apposition des scellés et à l'inventaire des meubles, effets, titres et papiers dudit comptable. (L. 11 août 1792, art. 1er.)

(A consulter pour les coutributions directes : Saur., Gand. et Boil., Bos., Corm., de Mag. et Del., Inst. Gén.)

TITRE V.

DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

LÉGISLATION.

Loi du 25 ventôse an VIII.
— du 14 floréal an X.
— du 5 germinal an XII.
Loi du 28 avril 1816.
— du 12 décembre 1830.
— du 21 avril 1832.

L'ensemble des impôts, connus avant 1789, sous la dénomination d'aides et gabelles, et du temps de l'empire sous celle de droits réunis, porte aujourd'hui le nom de contributions indirectes.

Ces produits se divisent en quatre parties principales, savoir: 1° les droits sur les boissons ; 2° les perceptions de taxes particulières sur divers objets, tels que les voitures publiques, les cartes à jouer, les sels, les matières d'or et d'argent, etc., etc.; 3° les revenus que l'État retire du monopole qui lui a été attribué sur la fabrication et la vente des poudres à tirer et des tabacs ; 4° divers produits soumis à des règles spéciales, tels que les droits de bacs et passages d'eau, les prélèvements à la charge des communes pour les frais de casernement, etc., etc.

Ces objets étant, pour ainsi dire, étrangers au travail que nous nous sommes proposé, nous nous bornerons à les énumérer; toutefois, nous dirons que *les sous-préfets sont appelés à donner leurs avis* : 1° sur les demandes des communes en suppression de leurs octrois; 2° toutes les fois qu'il s'élève des contestations relatives aux droits d'entrée sur les boissons à établir dans les villes et bourgs (L. 12 décembre 1830 et 21 avril

1832); lorsque le préfet est obligé de statuer sur les contestations entre les employés et les débitants, relativement à l'exactitude de la déclaration du prix de vente; et, enfin, lorsqu'il s'agit, par le préfet, d'autoriser les employés de la régie à assujettir au payement du droit de vente en détail, les individus qui recevraient des boissons pour les débiter, ou de déterminer la quantité qui peut être consommée sans payer de droits. (L. 8 décembre 1814 et 28 avril 1816.)

A consulter : Bos., De Mag. et Del., Gand. et Boil.

TITRE VI.

DE L'INSTRUCTION PRIMAIRE.

LÉGISLATION.

Loi du 28 juin 1833.
Ordonnance du 16 juillet 1833.
Ordonnance du 23 juin 1836.
— du 13 février 1838.

L'instruction primaire est publique ou privée.

L'instruction publique est obligatoire, l'instruction privée est facultative.

Le système général de l'instruction primaire publique comprend : les salles d'asile dont nous parlerons à la fin de ce titre ; les écoles primaires élémentaires; les écoles primaires supérieures ; les écoles normales primaires ; les écoles modèles ; enfin, les écoles d'adultes.

Les écoles primaires élémentaires et supérieures sont destinées à peu près aux mêmes études; mais, néanmoins, avec des degrés différents de développements pour les écoles supérieures. (Art. 1er, L. 28 juin 1833.)

Toutes les communes, rurales ou urbaines, doivent être pour-

vues au moins d'une école primaire élémentaire, soit par elles-mêmes, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines. (Art. 9, *ibid.*)

L'établissement d'une école primaire supérieure est de rigueur dans les communes dont la population excède 6,000 âmes. (Art. 10, *ibid.*)

L'article 1er de la loi du 28 juin 1833 porte que l'instruction primaire pourra recevoir tous les développements qui seront jugés convenables aux besoins et aux ressources des localités. Cette disposition de la loi contient le germe de toutes les améliorations : pour pouvoir en faire l'application, M. le ministre de l'instruction publique, dans une circulaire du 28 décembre 1838, provoque l'établissement d'écoles « industrielles et com« merciales. Cet enseignement professionnel pourrait s'adjoin« dre, dans quelques localités, à l'instruction primaire propre« ment dite; il pourrait aussi en être la suite et le complément. « Dans la circulaire sus citée, M. le ministre détermine les ma« tières d'enseignement qui se rattacheraient à cette nouvelle « branche d'instruction. » Les autres objets dont pourrait encore s'accroître le programme de l'instruction primaire, sont des leçons d'agriculture dans les campagnes; des notions d'hygiène et d'économie domestique, la gymnastique, quelques éléments du droit civil et municipal, etc., etc.

Les écoles normales primaires sont destinées à former les instituteurs. Tout département est tenu d'entretenir, à ses frais, une école normale primaire, ou de se réunir à cet effet avec un ou plusieurs départements limitrophes. (Art. 11, L. 28 juin 1833.)

Les écoles modèles sont également destinées à former des instituteurs primaires; ces écoles sont purement facultatives. (Ord. 16 juillet 1833.)

Les écoles d'adultes destinées aux jeunes gens ou hommes faits qui ont été privés de toute instruction élémentaire, ont pour but non-seulement de sortir de leur ignorance ceux qui n'ont pas profité des bienfaits de l'éducation; mais, surtout, de

leur faire apprécier l'utilité de cette éducation pour leurs enfants. (Arr. cons. roy. inst. publ. 22 mars 1836.)

Les écoles primaires publiques sont celles qu'entretiennent, en tout ou en partie, les communes, les départements ou l'État. (Art. 8, L. 28 juin 1833.) Mais il résulte des discussions des chambres et de l'interprétation donnée à cet article 8 par des décisions ministérielles, que la subvention, l'indemnité accordée à une école privée par le conseil municipal ou le gouvernement la convertit en école publique; néanmoins, les simples secours accordés à une école n'en changent pas le caractère.

CHAPITRE Ier.

DES INSTITUTEURS COMMUNAUX.

Il y a pour les instituteurs deux sortes de brevets de capacité : les uns pour l'instruction primaire élémentaire; les autres pour l'instruction primaire supérieure.

Tout individu, âgé de dix-huit ans accomplis, peut, en produisant son acte de naissance et en justifiant de sa qualité de Français ou de sa naturalisation, se présenter devant une des commissions d'instruction primaire pour subir l'examen de capacité, afin de pouvoir obtenir la direction d'une école communale.

Pour être admis à diriger, soit une école primaire élémentaire, soit une école primaire supérieure, les pièces à produire se composent :

1° D'un brevet de capacité, délivré après l'examen suivant le degré de l'école qu'on aspire à diriger;

2° D'un certificat constatant que l'impétrant est digne par sa moralité de se livrer à l'enseignement; ce certificat est délivré, sur l'attestation de trois conseillers municipaux, par le maire de la commune ou de chacune des communes où l'impétrant aura résidé pendant les trois dernières années;

3° De l'avis du comité local et de la présentation du conseil municipal de la commune où le candidat désire s'établir ;

4° Enfin (et dans le cas seulement où le postulant aurait déjà été ou serait encore instituteur), de l'exeat du recteur de l'Académie de laquelle il dépendait.

Rien ne peut suppléer le certificat de moralité exigé par la loi ; mais, aussi, comme dans certaines circonstances, la production de ce certificat peut devenir impossible, il résulte de deux décisions du conseil royal des 15 avril 1834 et 19 février 1835 que, dans ce cas, les comités d'arrondissement peuvent autoriser provisoirement les instituteurs à exercer pendant trois ans, sauf ensuite, par eux, à se pourvoir du certificat exigé. (Arr. min. 19 février 1835.)

Les maires peuvent se borner à constater l'attestation des conseillers municipaux, sans être obligés d'y ajouter leurs avis favorables ou défavorables aux candidats. (Décr. cons. roy. 8 avril 1834.)

Pour assurer l'exécution de l'article 5 de la loi du 28 juin 1833, qui énumère les cas d'incapacité aux fonctions d'instituteur communal, les maires et conseillers municipaux, chargés de constater la moralité des candidats, ne sauraient apporter trop de soin à recueillir tous renseignements propres à jeter quelque lumière sur la vie morale des aspirants. Si, nonobstant toutes précautions, un individu, frappé d'une des incapacités légales, était parvenu à ouvrir une école, cette école devra être fermée du moment où l'incapacité a été reconnue ; car les incapacités prononcées par la loi sont absolues.

Lorsque le nombre des individus possédant les connaissances exigées est loin de satisfaire aux besoins de toutes les communes, alors les comités d'arrondissement, sur la présentation des conseils municipaux, après l'avis des comités locaux, et sous les conditions d'âge et de moralité prescrites par l'article 4 de la loi du 28 juin 1833, peuvent délivrer des autorisations provisoires à l'effet de tenir une école primaire élémentaire, sauf au candidat, ainsi autorisé, à se mettre en mesure d'obtenir une

nomination définitive dans un délai qui ne pourra excéder une année. Dans ce cas, les délibérations des comités sont aussitôt envoyées au recteur de l'Académie : huit jours après cet envoi, l'instituteur provisoire peut être installé dans ses fonctions, et alors il a droit au logement et au traitement dus à l'instituteur communal. (Avis cons. roy. 7 mars 1834.)

Toute demande à l'effet d'être nommé instituteur communal doit donc être adressée au maire de la commune où le candidat désire s'établir : cette demande est soumise au conseil municipal qui, après avoir préalablement pris l'avis du comité local, présente un ou plusieurs candidats au comité d'arrondissement.

Quand plusieurs communes sont réunies pour entretenir une seule école, les divers conseils municipaux doivent être appelés à délibérer sur la présentation des candidats à leur école commune.

En cas de refus de la part d'un conseil municipal de faire une ou plusieurs présentations pour une place vacante d'instituteur, alors le comité d'arrondissement doit constater ce refus et nommer l'instituteur sur l'avis du comité communal. (Décis. du cons. roy. 23 octobre 1833 et 25 février 1834.)

Il résulte de ce qui précède que la nomination des instituteurs communaux appartient aux comités d'arrondissement. Voici la formule des nominations : Nous, président et membres du comité d'instruction primaire de l'arrondissement de....., en vertu de l'article 19 de la loi du 28 juin 1833 ; vu la présentation, en date du ....., faite par le conseil municipal de la commune de ....., canton de ....., arrondissement de ....., du sieur ....., à l'effet d'être nommé instituteur communal ; vu l'avis du comité communal en date du ..... ; vu le brevet de capacité (établir ici la nature du brevet) délivré au sieur..... par ..... (établir ici le nom de l'autorité qui a délivré le brevet) ; vu le certificat de moralité prescrit par l'article 4 de la loi ; vu l'article 22 de la loi du 28 juin 1833, et l'article 28 de l'ordonnance du 16 juillet 1833 ;

Nommons le sieur ..... instituteur communal de la commune de ....., pour y donner l'instruction primaire (indiquer ici le degré soit élémentaire, soit supérieur.)

Le présent arrêté sera adressé au recteur de l'Académie de ......, pour être transmis au ministre de l'instruction publique, à l'effet d'obtenir l'institution.

Délivré à ....., le .....

Cet arrêté est signé de tous les membres du comité d'arrondissement qui ont pris part à la délibération.

Immédiatement après, il est adressé au recteur de l'Académie : 1° l'arrêté de nomination ; 2° l'avis du comité communal ; 3° la délibération du conseil municipal ; 4° la date du brevet de capacité ; 5° enfin une copie dû certificat de moralité.

Le recteur transmet ces différentes pièces au ministre de l'instruction publique, qui donne l'institution, s'il y a lieu. (Art. 28 de l'ord. 16 juillet 1833.)

Cette institution consiste dans la délivrance d'un diplôme signé du ministre ; l'institution une fois donnée confère au candidat des droits à vie et non temporaires, et il ne peut perdre sa qualité que par jugement ou démission ; il en est de même pour les anciens instituteurs que la loi a trouvés en place. (Décis. du cons. roy. 7 janvier 1834 ; décis. min. 14 août 1835.)

Après l'institution, il est procédé à l'installation qui consiste dans le serment à prêter entre les mains de l'un des membres délégué du comité d'arrondissement ou du comité communal.

Il est à propos de faire observer que le recteur peut toujours autoriser le candidat à exercer provisoirement les fonctions d'instituteur communal. (Art. 28 de l'ord. 16 juillet 1833.)

Traitement des instituteurs communaux.

La loi municipale, en classant parmi les charges obligatoires des communes les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois, a eu principalement en vue celles qui-

concernent l'instruction primaire, et encore faut-il distinguer dans ces dépenses ce que la loi prescrit impérativement de ce qui est simplement autorisé. Ainsi, les institutions, d'ailleurs si dignes d'encouragement, des salles d'asile et des écoles de filles, n'ont pas été prévues dans les prescriptions législatives; et, quelque désirable qu'il soit de voir ces utiles établissements se propager, rien jusqu'ici ne fait aux communes une obligation absolue de pourvoir aux frais de leur création et de leur entretien.

Il n'y a donc à proprement parler que les écoles primaires élémentaires et supérieures de garçons qu'on doive considérer comme charges obligatoires des communes (L. 18 juin 1833, art. 9 et 10); de même que les écoles primaires normales comme charge obligatoire des départements. (L. 18 juin 1833, art. 11.)

Les communes pourvoient donc annuellement au traitement de l'instituteur, qui ne peut être moindre de 200 fr. pour une école primaire élémentaire, et de 400 fr. pour une école primaire supérieure (art. 12, L. 28 juin 1833) : ces chiffres de 200 et de 400 fr. sont le minimum légal.

Dans sa session du mois de mai de chaque année, le conseil municipal délibère sur les moyens de pourvoir au traitement de l'instituteur (ord. 16 juillet 1833, art. 1er), et, à défaut de ressources, il vote une imposition spéciale dans la limite du maximum déterminé par les lois annuelles de finances, et qui ne peut excéder trois centimes (L. 28 juin 1833, art. 13), laquelle imposition est mise en recouvrement sur la délibération du conseil municipal rendue exécutoire par le visa du préfet. (Circ. du min. de l'int. 10 septembre 1833.)

Si le conseil municipal négligeait ou refusait de voter la somme nécessaire, elle serait inscrite d'office au budget par arrêté du préfet, rendu en conseil de préfecture; ou bien, une imposition serait ordonnée également d'office, suivant les formes prescrites par l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, mais toujours dans la limite des centimes spéciaux autorisés par la loi des finances, sauf, en cas d'insuffisance, à recourir aux sub-

ventions que le département et l'Etat sont appelés à fournir, aux termes de l'article 13 de la loi du 28 juin 1833.

Les communes mêmes qui n'ont pas d'instituteur doivent toujours pourvoir au vote du traitement (circ. 27 avril 1834). Le traitement fixe n'est dû aux instituteurs communaux qu'à partir du jour de leur installation, sauf le cas où ils auraient exercé avec une autorisation provisoire avant leur nomination définitive. (Décis. min.)

Outre le traitement, l'instituteur a droit à une rétribution mensuelle dont le conseil municipal règle le taux à raison de tant par élève non gratuit, et qui est perçue dans la même forme que les contributions directes; le rôle en est recouvré, mois par mois, sur un état des élèves certifié par l'instituteur, visé par le maire et rendu exécutoire par le sous-préfet. Le recouvrement ne donne lieu qu'au remboursement des frais de la commune, sans aucune remise au profit des agents de la perception : cette rétribution mensuelle ne doit apporter aucun obstacle à l'admission gratuite des élèves que les conseils municipaux désignent comme ne pouvant payer aucune rétribution. (Art. 14, L. 28 juin 1833.)

Les délibérations des conseils municipaux, sur le taux de cette rétribution mensuelle, n'ont pas besoin d'être approuvées par les préfets. (Décis. min.)

La rétribution mensuelle est le prix de l'instruction réellement reçue; elle ne peut dès lors être changée en une rétribution annuelle, payable par douzième. (Décis. du Cons. roy. 11 mars 1834.) Néanmoins, dans l'intérêt bien entendu des élèves et des instituteurs, il serait à désirer qu'une mesure législative modifiât la loi du 28 juin 1833 en ce point que le système de rétribution annuelle fût substitué au système de rétribution mensuelle : de cette manière, les écoles seraient plus fréquentées et le sort des instituteurs amélioré.

Suivant une décision du ministre des finances du 27 septembre 1834, les quittances des rétributions mensuelles perçues par les instituteurs communaux, ne devaient être assujetties

au timbre que lorsque le traitement fixe de l'instituteur, augmenté du produit annuel des rétributions, s'élevait à plus de 300 fr. Mais, d'après des considérations présentées par l'administration de l'enregistrement et des domaines, et pour mettre fin à de nombreuses contraventions au timbre ; le ministre des finances a décidé, le 20 décembre 1838 :

1° Que la décision du 27 septembre 1834 était rapportée, qu'à l'avenir les quittances délivrées par les instituteurs primaires de la rétribution mensuelle des élèves, devront être revêtues du timbre, lorsqu'elles auront pour objet une somme au-dessus de dix francs, conformément à l'article 16 de la loi du 13 brumaire an VII ;

2° Que remise était accordée des amendes résultant des contraventions à cette loi pour le passé, etc., etc.

Il nous reste à faire une dernière observation relative à la rétribution mensuelle, c'est que l'instituteur communal demeure libre de prendre des arrangements particuliers avec les familles, pour être payé différemment; par exemple, en nature, par des journées de travail, des livraisons de blé, de poules, d'œufs, etc., etc. En ce cas, le nom des parents avec lesquels il se serait ainsi arrangé, ne doit pas figurer sur l'état qui doit être remis au maire au commencement de chaque mois. (Inst. 24 juillet 1833 et Décis. du Cons. roy. 28 février 1834.)

En sus du traitement et de la rétribution mensuelle (traitement et rétribution qui ne peuvent être réduits au-dessous du minimum, par cela que l'instituteur exercerait simultanément les fonctions de chantre, de sacristain, de secrétaire de mairie, etc., Décis. minist. du 8 novembre 1833), aux termes de l'article 12 de la loi du 28 juin 1833, il doit être fourni à tout instituteur communal, un local convenablement disposé tant pour lui servir d'habitation que pour recevoir les élèves. L'article 13 décide qu'à défaut de fondations, donations et legs qui assurent l'effet de cette disposition, il y sera pourvu au moyen d'une imposition spéciale, votée par le conseil munici-

pal, ou, à défaut de vote, établie par une ordonnance royale; cette imposition qui est autorisée chaque année par la loi de finances, ne peut excéder trois centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. Ici nous devons faire remarquer que l'article 13 sus cité, de la loi du 28 juin 1833, n'autorisait le prélèvement de ces centimes que sur les contributions foncière, personnelle et mobilière, mais l'article 4 de la loi des recettes du 17 août 1835, établit ce prélèvement au principal des quatre contributions directes.

En cas d'insuffisance de ces trois centimes, et lorsque les communes n'auront pu procurer un local, ni assurer un traitement à l'instituteur, le département est appelé à y concourir jusqu'à concurrence de deux centimes additionnels. Et enfin, en cas d'insuffisance des centimes communaux et départementaux, le ministre de l'instruction publique y pourvoit au moyen de subventions prélevées sur le crédit alloué pour l'instruction primaire au budget de l'Etat. (Art. 13, L. 28 juin 1833.)

Rien, dans la loi, ne fait aux communes une obligation formelle d'acheter ou de faire construire des maisons d'école; pourvu qu'un local convenable soit mis à la disposition des instituteurs, elle semble ne vouloir rien exiger de plus. Toutefois l'ordonnance réglementaire du 16 juillet 1833 décide, dans son article 3, que les maires des communes qui ne possèdent point de maisons d'école convenablement disposées et qui ne pourraient en acheter ou en faire construire immédiatement, s'occuperont sans délai de louer des bâtiments propres à cette destination et que, pendant la durée du bail, qui ne pourra excéder six années, les conseils municipaux prendront les mesures nécessaires pour se mettre en état d'acheter ou de faire construire des maisons d'école, soit avec leurs propres ressources, soit avec les secours qui pourraient leur être accordés par le département ou par l'Etat.

Nous devons ajouter que, par une autre ordonnance du 25 mars 1838, le délai de six ans qui avait été accordé aux communes, a été prorogé jusqu'au 1er janvier 1844. Ainsi, et jus-

qu'à l'expiration de ce délai, les dépenses d'acquisition ou de construction des maisons d'école doivent être considérées comme facultatives, puisqu'il n'y a pas obligation actuelle.

Dans le cas d'acquisition ou de construction, les formes à suivre et les pièces à produire sont les mêmes que celles indiquées plus haut aux titres des acquisitions et travaux des communes ; on devra également consulter à cet égard une circulaire ministérielle du 20 octobre 1835.

Pour compléter cet article de l'instruction primaire, nous dirons qu'à défaut d'allocation spéciale du conseil municipal, les objets d'enseignement, comme crayons, ardoises, papier, plumes, pour les enfants indigents admis gratuitement à l'école communale, doivent être payés par les parents. (Décis. min.) Cependant le ministre a invité, par sa circulaire du 20 avril 1835, les conseils municipaux à voter des fonds pour ces fournitures.

Outre le traitement, la rétribution mensuelle et le logement accordés aux instituteurs communaux, d'autres avantages sont encore attachés à leur titre : aux termes de l'article 14, paragraphe 4, de la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement, les instituteurs communaux, comme membres de l'instruction publique, sont considérés comme ayant satisfait à l'appel, s'ils ont contracté l'engagement de se vouer à la carrière de l'enseignement avant *le jour fixé pour le tirage* au sort, et si cet engagement a été accepté par le conseil royal de l'université *avant le jour fixé pour les opérations du conseil de révision.*

Dans chaque département, une caisse d'épargne et de prévoyance a aussi été établie en faveur des instituteurs communaux; en y déposant, chaque mois, le vingtième de leur traitement fixe, ils sont assurés d'une pension de retraite reversible à leurs veuves ou héritiers. (Art. 15, L. 28 juin 1833.)

Réprimande, suspension, révocation des instituteurs communaux.

Conformément à une circulaire du 9 décembre 1833, un

rapport doit être adressé au recteur, toutes les fois que, par suite de négligence habituelle ou de fautes graves, un comité d'arrondissement aura réprimandé, suspendu ou révoqué un instituteur, afin que le recteur transmette immédiatement au ministre de l'instruction publique copie de ce rapport avec ses observations.

En cas d'urgence, et sur la plainte du comité communal, le maire peut ordonner provisoirement que l'instituteur sera suspendu de ses fonctions, à la charge de rendre compte, dans les vingt-quatre heures, au comité supérieur d'arrondissement, de cette suspension et des motifs qui l'ont déterminée. Mais les pouvoirs du comité d'arrondissement sont plus étendus : en cas de négligence habituelle ou de fautes graves (art. 28, l. 28 juin 1833), le comité supérieur d'arrondissement, soit d'office, soit sur la plainte du comité communal, réprimande, suspend ou révoque les instituteurs communaux. Voici les formes à observer pour ces jugements :

1° Une plainte du comité local est nécessaire, si le comité d'arrondissement n'agit pas d'office;

2° Dans l'un comme dans l'autre cas, le comité d'arrondissement nomme un de ses membres, ou l'un de ses délégués, pour faire une enquête sur les faits inculpés;

3° Ce commissaire fait son rapport;

4° Le résumé de ce rapport est notifié à l'instituteur inculpé, avec indication du jour et de l'heure où celui-ci devra comparaître en personne devant le comité d'arrondissement pour y faire valoir ses moyens de défense, si mieux il aime envoyer un Mémoire justificatif;

5° Si l'instituteur comparaît, il est dressé procès-verbal de son interrogatoire : l'interrogatoire terminé, il lui en est donné lecture ; il est ensuite invité à le signer : s'il s'y refuse, cette circonstance est mentionnée;

6° Le comité statue ensuite à huis-clos à la majorité des voix;

7° Si une peine quelconque est prononcée, extrait de la dé-

cision du comité est notifiée, dans les vingt-quatre heures, à l'instituteur condamné ;

8° S'il s'agit d'une révocation, l'extrait de la décision est accompagné d'un avertissement portant que la loi donne à l'instituteur la faculté de se pourvoir devant le ministre, en conseil royal, dans le délai d'un mois à partir du jour de la notification du jugement : cette notification est faite par le maire de la commune, qui en dresse procès-verbal en avertissant l'instituteur que, nonobstant la faculté qu'il a de se pourvoir, la décision du comité supérieur est exécutoire par provision (art. 23, L. 28 juin 1833) ;

9° Si l'instituteur a fait défaut, il peut se présenter et demander au comité de l'entendre : au jour qui lui sera alors désigné, s'il se laisse juger une seconde fois par défaut, le jugement premier devient définitif, mais le pourvoi devant le ministre lui reste toujours ;

10° Extrait authentique de toute décision des comités supérieurs est envoyé au recteur de l'Académie pour être déposé aux archives de l'Académie, et le recteur en transmet sur-le-champ une copie au ministre.

Un arrêté du 26 août 1834 porte que l'instituteur doit, en même temps qu'il adresse son pourvoi au ministre, en donner avis au comité supérieur qui aura prononcé la révocation.

Aux termes des articles 24 et 7 de la loi du 28 juin 1833, les instituteurs communaux peuvent encore être traduits, pour cause d'inconduite ou d'immoralité, devant les tribunaux civils, sur la demande du comité supérieur ou sur la poursuite d'office du ministère public. Ainsi donc, la juridiction disciplinaire est exercée par les comités à l'égard des instituteurs communaux, et la juridiction répressive par les tribunaux.

En cas de simple suspension de l'instituteur, son traitement, s'il en est privé, est laissé à la disposition du conseil municipal pour être alloué, s'il y a lieu, à un instituteur remplaçant (art. 29, L. 28 juin 1833). La simple réprimande n'entraîne pas la privation du traitement.

Commissions d'instruction primaire. — Inspecteurs spéciaux.

Dans chaque département, une ou plusieurs commissions sont chargées d'examiner tous les aspirants au brevet de capacité, soit pour l'instruction primaire élémentaire, soit pour l'instruction primaire supérieure; elles délivrent lesdits brevets sous l'autorité du ministre.

Ces commissions sont également chargées de faire subir les examens d'entrée et de sortie aux élèves de l'école normale primaire.

Les membres de ces commissions sont nommés par le ministre de l'instruction publique.

Les examens ont lieu publiquement et à des époques déterminées par le ministre de l'instruction publique. (Art. 25, L. 28 juin 1833.)

Dans chaque département, un inspecteur spécial est chargé de surveiller les établissements de l'instruction primaire, y compris les salles d'asile et les classes d'adultes, et de faire connaître le résultat des observations qu'il aura recueillies dans le cours de ses tournées annuelles. (Ord. roy. du 26 février 1835.)

Il serait à désirer que le nombre de ces inspecteurs fût mis en rapport avec les besoins de chaque département, et que ces fonctions ne fussent confiées qu'à des hommes d'un mérite reconnu et d'une capacité éprouvée (1).

---

(1) Au moment où nous exprimions ce vœu, une ordonnance du roi, en date du 30 décembre 1842, a organisé le service de l'inspection de l'instruction primaire et créé des inspecteurs et sous-inspecteurs de diverses classes.

CHAPITRE II.

DES AUTORITÉS PRÉPOSÉES A L'INSTRUCTION PRIMAIRE.

Comité local.

Il y a près de chaque école communale un comité local de surveillance, composé du maire ou adjoint, président; du curé ou pasteur, et d'un ou plusieurs habitants notables désignés par le comité d'arrondissement. La loi du 28 juin 1833, dans son article 17, détermine la composition de ce comité, dont le maire et le curé ou pasteur sont seuls membres *de droit.*

Sur le rapport du comité d'arrondissement, le ministre de l'instruction publique peut dissoudre un comité local de surveillance, et le remplacer par un comité spécial, dans lequel personne ne sera compris de droit. (Art. 27, L. 28 juin 1833.)

L'adjoint ne peut point assister aux séances du comité quand le maire y est présent. (Décis. du cons. roy. 28 mai 1834.)

Quel est, parmi les desservants des différents hameaux d'une même commune, celui qui doit faire partie du comité? C'est le curé ou desservant du hameau où est située l'école communale. (Décis. cons. roy. 5 décembre 1834; arr. min. 19 janvier 1835.)

Le même curé ou pasteur peut siéger dans un comité local et dans le comité d'arrondissement (décis. min.) dont nous parlerons plus loin.

Le comité communal ou local a inspection sur les écoles *publiques ou privées* de la commune; il veille à la salubrité des écoles et au maintien de la discipline, sans préjudice des attributions du maire en matière de police municipale; il s'assure qu'il a été pourvu à l'enseignement gratuit des enfants pauvres; il arrête un état des enfants qui ne reçoivent l'instruction primaire ni à domicile, ni dans les écoles publiques ou privées; il

fait connaitre au comité d'arrondissement les besoins de la commune sous le rapport de l'instruction primaire.

Le comité communal donne toujours son avis sur les candidats qui se présentent pour diriger les écoles primaires publiques (art. 21, L. 28 juin 1833). Le conseil municipal a le droit de présentation.

Comité d'arrondissement.

Il y a dans chaque arrondissement de sous-préfecture un comité supérieur spécialement chargé de surveiller et d'encourager l'instruction primaire; toutefois, le ministre de l'instruction publique peut, suivant la population et les besoins des localités, en établir plusieurs dans le même arrondissement, en déterminant leur circonscription par cantons isolés ou agglomérés. (Art. 18, L. 28 juin 1833.)

La loi du 28 juin 1833, dans son article 19, détermine la composition des comités d'arrondissement.

Le préfet préside de droit tous les comités du département, et le sous-préfet tous ceux de l'arrondissement; le procureur du roi est membre de droit de tous les comités de l'arrondissement.

Rien n'empêche que le même individu ne soit, en même temps, membre d'un comité local et d'un comité d'arrondissement.

Le comité choisit tous les ans, dans la séance de janvier, son vice-président et son secrétaire; il peut prendre celui-ci hors de son sein. Le secrétaire, lorsqu'il est choisi hors du comité, en devient membre par sa nomination.

Le maire peut se faire remplacer dans le comité par l'un de ses adjoints; mais le procureur du roi ne peut point se faire remplacer par son substitut, ni le juge de paix par son suppléant. Il s'agit ici d'un droit personnel et tout à fait étranger aux attributions judiciaires (décis. min. 18 juin 1835 et 1832); de même, le curé ne pourrait se faire remplacer par son vicaire.

Le comité supérieur ou d'arrondissement inspecte, et au besoin fait inspecter, par des délégués pris parmi ses membres ou hors de son sein, toutes les écoles primaires de son ressort, Lorsque les délégués ont été choisis par lui hors de son sein, ils ont droit d'assister à ses séances avec voix délibérative (L. 28 juin 1833, art. 22); lorsqu'il le juge nécessaire, il réunit plusieurs écoles de la même commune sous la surveillance du même comité, ainsi que le prescrit l'article 17 de la loi du 28 juin 1833.

Il envoie, chaque année, au préfet et au ministre de l'instruction publique, l'état de situation de toutes les écoles primaires du ressort.

Il donne son avis sur les secours et les encouragements à accorder à l'instruction primaire.

Il provoque les réformes et les améliorations nécessaires.

Il nomme les instituteurs communaux sur la présentation du conseil municipal, procède à leur installation, et reçoit leur serment. (Art. 22, L. 28 juin 1833.)

Il réprimande, suspend et révoque les instituteurs communaux. (Art. 28 et 29, *ibid.*)

Délibérations. — Les dispositions qui vont suivre sont communes aux comités locaux et aux comités d'arrondissement.

Les comités s'assemblent au moins une fois par mois; ils peuvent être convoqués extraordinairement sur la demande d'un délégué du ministre : ce délégué assiste à la délibération. Ils ne peuvent délibérer s'il n'y a au moins cinq membres présents pour les comités d'arrondissement, et trois pour les comités communaux; en cas de partage, le président a voix prépondérante. (Art. 20, *ibid.*)

Les fonctions des notables qui font partie des comités durent trois ans; ils sont indéfiniment rééligibles. C'est le conseil d'arrondissement qui nomme les trois notables qui font partie du comité supérieur.

Dans leur réunion du mois de janvier, les comités fixent l'époque de chacun des autres mois de l'année où ils s'assemble-

ront. Les séances indiquées de la sorte ont lieu sans qu'aucune convocation spéciale soit nécessaire (art. 24, ord. 16 juillet 1833). En l'absence du président de droit et du vice-président, le comité supérieur est présidé par le doyen d'âge. (Art. 25, ord. 16 juillet 1833.)

Tout membre d'un comité (membre élu) qui, sans avoir justifié d'une excuse valable, n'a pas paru à trois séances ordinaires consécutives, est censé démissionnaire et est remplacé conformément à la loi. (Art. 26, ord. 16 juillet 1833.)

Les frais de bureau des comités locaux sont supportés par la commune, et ceux des comités d'arrondissement par le département. (Art. 27, ord. 16 juillet 1833.)

Il n'y a nulle incompatibilité entre les deux titres de membre du comité supérieur et de président du comité local. (Avis 13 décembre 1833.)

CHAPITRE III.

DES INSTITUTEURS PRIVÉS.

L'instruction privée est libre. Sont considérées comme écoles primaires toutes réunions habituelles d'enfants de différentes familles, réunions qui auraient pour but l'étude de tout ou partie des objets compris dans l'enseignement primaire (art. 17, ord. 16 juillet 1833). Or, l'on doit considérer comme école primaire privée tout établissement qui réunirait les caractères ci-dessus énoncés, encore que l'enseignement y fût gratuit (décis. min. 12 mai 1835). Un curé qui voudrait tenir une école (car il n'y a pas incompatibilité entre les fonctions sacerdotales et celles d'instituteur primaire) doit donc se soumettre préalablement aux prescriptions de la loi (cons. roy. inst. publ. 4 décembre 1833). Par arrêt de cassation du 31 juillet 1841, il a été décidé que les ecclésiastiques, curés, desservants ou pasteurs, ne peuvent joindre à l'enseignement religieux celui de la lec-

ture, de l'écriture, des éléments de la langue française, sans avoir satisfait aux conditions requises par l'article 4 de la loi du 28 juin 1833. Il résulte de cet arrêt que les dispositions des articles 4, 5 et 6 de la loi sus citée sont générales et absolues, et qu'elles s'appliquent aux ministres du culte comme aux autres classes de citoyens ; que, quoiqu'ils soient chargés de l'enseignement religieux, ils ne sont pas autorisés à joindre à cet enseignement tout ou partie des matières attribuées à l'instruction élémentaire; que les épreuves spéciales subies par les ministres du culte, avant leur admission à l'exercice de leurs fonctions religieuses, ne sauraient les dispenser des épreuves d'une autre nature imposées aux citoyens qui veulent se livrer à l'enseignement primaire.

En principe, tout individu âgé de dix-huit ans accomplis peut exercer la profession d'instituteur primaire, sans autres conditions que de présenter préalablement au maire de la commune où il vient tenir école :

1° Un brevet de capacité obtenu, après examen devant une commission d'instruction primaire, selon le degré de l'école qu'il veut établir;

2° Un certificat constatant que l'impétrant est digne, par sa moralité, de se livrer à l'enseignement. (L. 28 juin 1833, art. 4.) Ce certificat est délivré, sur l'attestation de trois conseillers municipaux, par le maire de la commune ou de chacune des communes où il a résidé pendant les trois dernières années; — mais la qualité de Français n'est pas nécessaire pour obtenir un brevet de capacité et tenir une école privée, tandis qu'elle est indispensable pour devenir instituteur communal. (Décis. cons. roy. 8 et 12 novembre 1833.)

Les motifs d'incapacité et d'exclusion à l'égard des instituteurs communaux sont également applicables aux instituteurs privés. (Art. 5, L. 28 juin 1833.)

Quand le maire d'une commune a reçu la déclaration à lui faite par un individu qui remplit les conditions prescrites et qui veut tenir une école privée, soit élémentaire, soit supérieure,

il doit inscrire cette déclaration sur un registre spécial et en délivrer récépissé au déclarant. Il envoie ensuite au comité de l'arrondissement et au recteur de l'Académie des copies de cette déclaration, ainsi que du certificat de moralité. (Art. 16, Ord. 16 juillet 1833.)

Un des devoirs imposés au maires ou aux membres du comité local, lors de la déclaration de l'instituteur, est de visiter le local destiné à l'école et d'en constater la convenance et la salubrité. (Ord. 16 juillet 1833, art. 18.) Cette visite est surtout nécessaire, lorsqu'il s'agit d'écoles avec pensionnat.

L'instituteur autorisé seulement à l'enseignement des principes de lecture et de calcul, s'il enseigne le latin, est passible de l'amende de 100 à 300 fr., prononcée par l'article 56 du décret du 15 novembre 1811. Sortir des bornes de l'autorisation, c'est agir sans autorisation. (C. cass. 18 juillet 1823.)

Quiconque aura ouvert, sans autorisation légale, une école primaire, sera poursuivi devant le tribunal correctionnel du lieu du délit, et condamné à une amende de 50 à 200 fr. ; l'école sera fermée, en cas de récidive, le délinquant sera condamné à un emprisonnement de quinze à trente jours et à une amende de 100 à 400 fr. (L. 28 juin 1833, art. 6.)

Les écoles primaires privées sont soumises à l'inspection et même à la juridiction des comités locaux et d'arrondissement. Le principe de la liberté d'enseignement largement appliqué aux écoles privées, loin d'être une raison de diminuer la surveillance de l'autorité, a été au contraire un motif pour rendre cette surveillance plus active et plus zélée : la confiance de la loi et la sécurité des familles sont à ce prix. (*Voy.* arrêté du 1er mars 1842 et instruction du 15 mars 1842 sur les écoles privées.)

Il y a seulement une distinction à faire pour les conséquences de ce droit d'inspection entre les écoles privées et les écoles publiques : à l'égard de celles-ci, l'action des comités va plus loin qu'à l'égard des écoles privées. Ainsi, l'instituteur communal et l'instituteur privé peuvent également être suspendus par

le maire ; pour l'un comme pour l'autre, le comité d'arrondissement auquel le maire rend compte de la suspension, a le pouvoir de confirmer ou d'annuler la décision du maire ; mais, là s'arrête la juridiction du comité supérieur vis-à-vis de l'instituteur privé. Un jugement qui entraînerait pour cet instituteur la perte de son état, est réservé aux tribunaux (art. 7, l. 28 juin 1833), tandis que, pour l'instituteur communal, le comité supérieur peut aller en avant et prononcer la révocation. (Instr. 21 mars 1834.)

Il y a encore cette différence entre les instituteurs communaux et les instituteurs privés, c'est que ces derniers ne sont pas admis à contracter l'engagement qui dispense du service militaire.

Toutefois, les instituteurs privés qui auront bien mérité de l'instruction primaire seront admis, comme les instituteurs communaux, sur le rapport des préfets et des recteurs, à participer aux encouragements et aux récompenses que le ministre de l'instruction publique distribue annuellement (Ord. 16 juillet 1833, art. 19) ; mais ils n'ont aucun droit aux allocations à titre de secours qui peuvent être faites aux instituteurs par les communes. (Avis du 18 juillet 1834.)

Les sous-maîtres dans les écoles publiques ou privées ne sont pas assujettis aux mêmes conditions que les instituteurs. (Cons. roy. 3 septembre 1833.)

Frères de la doctrine chrétienne.

Les frères des écoles chrétiennes sont les disciples de l'abbé de Lasalle qui fonda cet institut en 1680, pour instruire *gratuitement* les enfants des pauvres. Ces frères font vœu de s'interdire toutes autres connaissances que celles qui font l'objet de leur enseignement, ils ne peuvent rien posséder en propre ; il leur est défendu de rien demander aux enfants et ils doivent se contenter de très-peu de chose pour eux-mêmes et pour leurs écoles (leur traitement ordinaire est de 600 fr. par frère).

Cet institut fut approuvé en 1724 par le pape Benoît XIII, mais il eut de nombreux détracteurs; Napoléon lui-même le défendit devant son conseil d'Etat, dans la séance du 21 mai 1806. « Il regardait, disait-il, comme un véritable préjugé l'espèce de fanatisme dont quelques personnes étaient animées contre cette institution, et il lui semblait que son utilité était suffisamment démontrée par le désir exprimé de toutes parts de voir ces écoles rétablies. » Aussi, le décret organique du 17 mars 1808 admit-il les frères dans l'université; l'article 109 de ce décret est ainsi conçu :

« Les frères des écoles chrétiennes sont brevetés et *encouragés* par le grand-maître, qui visera leurs statuts intérieurs, les admettra au serment, leur prescrira un habit particulier et fera surveiller leurs écoles. Les supérieurs de ces congrégations pourront être membres de l'université. »

En 1812, les statuts de cette congrégation ont été approuvés par le conseil de l'université; leurs membres peuvent donc être admis à fournir des maîtres aux communes qui en demandent. Mais, ainsi que nous l'avons déjà dit, nul n'est affranchi de la loi commune; aussi les frères de cette congrégation qui désirent exercer les fonctions d'instituteurs communaux ou privés sont soumis entièrement aux mêmes devoirs et obligations que les laïques qui aspirent au même but.

Le certificat de moralité délivré à un ancien frère des écoles chrétiennes par le supérieur général de cet institut ne peut remplacer le certificat demandé par la loi. Mais le comité d'arrondissement peut accorder une autorisation provisoire avec laquelle l'instituteur exercera *trois ans*, et ensuite se pourvoira du certificat indispensable. (Arr. min. 19 février 1835.)

CHAPITRE IV.

DES ÉCOLES PRIMAIRES DE FILLES.

LÉGISLATION.

Ordonnances des 6 janvier et 14 février 1830. | Ordonnance du 23 juin 1836.
Loi du 28 juin 1833. | Instruction ministérielle du 28 juin 1836.

La loi du 28 juin 1833 n'avait réellement organisé que ce qui concernait l'instruction primaire pour les garçons, sans rien faire pour l'éducation des filles; car elle n'était pas suffisante cette disposition qui généralisait le bienfait de cette première instruction, en déclarant la loi applicable aux enfants des deux sexes; mais l'ordonnance du 23 juin 1836 répond à tous les vœux et à tous les besoins.

L'instruction primaire dans les écoles de filles est publique ou privée; elle est élémentaire ou supérieure. Le programme de l'enseignement, déterminé par la loi du 28 juin 1833, est le même que celui des garçons, sauf de légères modifications. L'instruction morale et religieuse, principe fécond de toutes les vertus chez les femmes, doit présider à leur éducation comme à celle des hommes; mais l'étude de la géométrie et de l'arpentage, inutile pour les filles, doit être remplacée par des travaux d'aiguilles.

Il y a pour les institutrices deux sortes de brevets de capacité : les uns pour l'instruction primaire élémentaire, les autres pour l'instruction primaire supérieure. (Art. 5, Ord. 23 juin 1836.) Les articles 1, 2 et 3 de la même ordonnance énumèrent les connaissances requises pour diriger les écoles de filles, soit au degré élémentaire, soit au degré supérieur.

Il y a par département une commission d'instruction primaire, chargée d'examiner les aspirantes aux brevets de capacité. Les examens ont lieu publiquement.

Aux termes des articles 15, 16 et 17 de l'ordonnance du 23 juin 1836, les fonctions que les comités locaux et les comités

d'arrondissement ont remplies jusqu'ici à l'égard des écoles primaires de garçons, sont rendues applicables aux écoles de filles, avec la seule différence que des dames inspectrices prendront part à la visite de ces derniers établissements.

Les dames inspectrices peuvent aussi faire partie des commissions d'examen et participer à la délivrance des certificats d'aptitude d'après lesquels les recteurs d'Académie expédient le brevet de capacité sous l'autorisation du ministre et suivant le degré d'épreuves subies. (Art. 5 et 18, Ord. 23 juin 1836.) Le conseil royal détermine le programme de ces épreuves. On ne peut qu'applaudir à cette mesure qui a pour but de faire représenter les mères de famille dans la surveillance des établissements consacrés à l'éducation des jeunes filles.

Les comités d'arrondissement qui nomment les notables appelés à siéger dans les comités locaux, nomment également les dames qu'il convient d'adjoindre à ces notables et choisissent aussi celles qu'ils doivent s'adjoindre, comme ils choisissent des délégués en vertu de l'article 22 de la loi du 28 juin 1833. Lorsque les dames inspectrices déléguées sont appelées à faire des rapports aux comités, soit locaux, soit d'arrondissement, concernant les écoles qu'elles ont visitées, elles assistent à la séance avec voix délibérative. (Art. 17, Ord. 23 juin 1836.)

Institutrices. — Écoles primaires privées et publiques.

Pour être admise devant la commission d'examen, toute postulante devra être âgée de vingt ans au moins; elle sera tenue de produire :

1° Son acte de naissance; si elle est mariée, l'acte de célébration de son mariage; si elle est veuve, l'acte de décès de son mari;

2° Un certificat de bonne vie et mœurs délivré, sur l'attestation de trois conseillers municipaux, par le maire de la commune ou de chacune des communes où elle aura résidé

pendant les trois dernières années. (Art. 6, Ord. 23 juin 1836.)

C'est du recteur que les institutrices privées ou communales devront tenir l'autorisation d'ouvrir une école primaire de filles dans un lieu déterminé. Cette autorisation ne s'obtient qu'après avis du comité local et du comité supérieur, ainsi que sur la production :

1° D'un brevet de capacité, délivré après examen, selon le degré de l'école que l'institutrice veut établir ;

2° D'un certificat attestant la bonne conduite de la postulante depuis l'époque où elle a obtenu le brevet de capacité. (Art. 7 et 4 de l'ord. 23 juin 1836.)

L'autorisation de tenir une école primaire ne donne que le droit de recevoir des élèves externes ; il faut pour tenir pensionnat une autorisation spéciale. (Art. 8, *ibid.*)

Tout ce qui précède concerne les institutrices privées, aussi bien que les institutrices communales. Mais, pour ces dernières, il y a d'autres formalités à remplir : l'établissement d'écoles spéciales de filles est facultatif pour les communes, vu les grandes difficultés qui surgiraient dans le plus grand nombre des localités à fonder deux écoles, aussi les articles 9, 10, 11 et 12 de l'ordonnance du 23 juin 1836 cherchent-ils à remédier à cet inconvénient. Ils portent :

1° Que nulle école ne peut prendre le titre d'école primaire communale, qu'autant qu'un logement et un traitement convenables ont été assurés à l'institutrice, soit par des fondations, donations ou legs faits en faveur d'établissements publics, soit par délibération du conseil municipal dûment approuvée (Art. 9, Ord. sus citée) ;

2° Que, lorsque l'allocation du traitement fixe sera suffisante, la rétribution mensuelle pourra être perçue au profit de la commune qui désignera les élèves qui devront être admises gratuitement (Art. 10, *ibid.*) ;

3° Qu'avant d'accorder l'autorisation, le recteur devra se faire remettre, outre le brevet de capacité et le certificat exigés,

une expédition de la délibération du conseil municipal qui fixe le sort de l'institutrice (Art. 11, Ord. sus citée.);

4° Que, dans les lieux où il existera des écoles communales distinctes pour les enfants des deux sexes, il ne sera permis à aucun instituteur d'admettre des filles, et à aucune institutrice d'admettre des garçons. (Art. 12, *ibid.*)

Ce dernier article fixe un point important, c'est que la réunion des enfants des deux sexes dans la même école est interdite dans les lieux où il existe des écoles communales pour les garçons et pour les filles, et qu'elle est seulement tolérée dans les communes où il n'existe qu'une seule école communale.

Écoles primaires de filles, dirigées par des congrégations religieuses.

Ces communautés étant spécialement instituées pour donner l'instruction primaire aux enfants, et le droit leur en ayant été virtuellement conféré par l'approbation légale de leurs statuts, il n'y a d'autre condition à exiger des personnes qui en font partie, et qui veulent être autorisées à tenir une école primaire élémentaire, que la production de leurs lettres d'obédience, et l'indication faite par la supérieure de la commune où elles seraient appelées. (Art. 13, Ord. 23 juin 1836.)

Mais il n'en est pas de même pour l'instruction primaire supérieure, qui n'ayant pas été définie jusqu'à présent, n'a pu être comprise dans les statuts. Les religieuses qui voudront s'y livrer seront tenues, comme les institutrices laïques, de justifier d'un brevet de capacité obtenu dans les formes et aux conditions prescrites par l'ordonnance. (Art. 14, Ord. 23 juin 1836.) Une autorisation spéciale leur est pareillement nécessaire pour la tenue d'un pensionnat primaire.

Conformément à une décision du conseil royal de l'instruction publique, en date du 12 janvier 1837, l'autorisation de tenir école ne peut être donnée aux congrégations religieuses qu'après que ces maisons ont été légalement autorisées à for-

mer, dans le lieu même où l'école doit être établie, un établissement distinct de la congrégation-mère. (*Voy.* la loi du 24 mai-2 juin 1825, relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et communautés religieuses de femmes; *voy.* également l'instruction du 17 juillet 1825, sur l'exécution de la loi sus citée.)

CHAPITRE V.

DES PENSIONNATS PRIMAIRES.

Plusieurs lois, et notamment celle du 17 novembre 1794, article 8, ont formellement interdit aux instituteurs primaires de recevoir des élèves en pension. Aucune loi n'a levé cette défense, une ordonnance royale l'a seulement modifiée en disant que l'autorisation de tenir un pensionnat primaire peut être accordée en conseil royal. En conséquence, il y aurait lieu de faire fermer tout pensionnat primaire illégalement tenu, c'est-à-dire sans autorisation ainsi accordée. (Déc. 31 mai 1839.)

Une décision du conseil royal du 16 septembre 1836 porte que tout instituteur, quel que soit le degré de son brevet de capacité, peut être autorisé à tenir un pensionnat primaire, si, d'ailleurs, il en est digne par ses qualités morales.

Mais, une autorisation est toujours nécessaire, car, comme nous l'avons déjà dit plus haut, l'autorisation de tenir une école primaire ne donne que le droit de recevoir des élèves externes.

Or, voici les formes à suivre en pareil cas.

S'il s'agit d'établir un pensionnat dans une école publique, l'instituteur communal soumettra sa demande au comité d'arrondissement, avec le plan du local destiné au pensionnat, afin

de justifier qu'il est convenable pour un nombre déterminé d'élèves, sous le rapport du dortoir, du réfectoire, des salles d'études, des lieux de récréation et, généralement, pour tout ce qui intéresse la santé et les bonnes mœurs.—Ces pièces, revêtues de l'approbation du comité local, seront adressées au comité supérieur qui statuera.

L'instituteur privé doit, dans sa déclaration, mentionner son intention d'établir un pensionnat primaire et, dans ce cas, faire constater par le maire ou, à son défaut, par un membre du comité local, la salubrité et la convenance de son local pour un pensionnat, en indiquant le nombre d'élèves qui peuvent y être reçus, nombre qu'il ne devra pas dépasser : il est de règle pour les dortoirs d'exiger, entre chaque lit, une distance d'au moins un mètre.

Quant aux institutrices laïques et religieuses, l'autorisation d'établir un pensionnat primaire est accordée par le ministre de l'instruction publique sur la production des pièces ci-après :

1° L'avis favorable du comité local et du comité d'arrondissement;

2° Le plan du local destiné au pensionnat, certifié véritable par le maire de la commune; (Il faut déterminer le nombre d'élèves à recevoir.)

3° Le bail à ferme pour un laps de trois ans au moins de ce local, si la postulante n'en est pas propriétaire.

L'autorisation d'avoir un pensionnat primaire ne dispense pas les instituteurs et institutrices de se renfermer dans les limites de l'enseignement que leur assigne leurs brevets.

CHAPITRE VI.

DES SALLES D'ASILE.

—

LÉGISLATION.

Loi du 28 juin 1833.
Ordonnance du 23 juin 1836.
Ordonnance du 22 décembre 1837.

Dans un grand nombre de familles pauvres et laborieuses, les père et mère ne peuvent exercer sur leurs enfants en bas âge une surveillance continue; souvent même, ils sont obligés, pour se livrer au dehors à leurs travaux du jour, de les laisser seuls exposés à des dangers de toute espèce. C'est dans l'intérêt de ces malheureux enfants que des personnes charitables ont conçu l'heureuse idée de créer les salles d'asile.

Les salles d'asile sont donc des établissements de bienfaisance où sont reçus, pendant le jour, les enfants des deux sexes jusqu'à l'âge de six ans accomplis. Ces écoles du premier âge sont tout à la fois des maisons d'hospitalité et d'éducation.

Épargner aux parents pauvres leur temps et leur argent, en les dispensant des soins continuels qu'exigent leurs enfants en bas âge, environner ces enfants d'une sollicitude dont, malheureusement, ils se trouvent trop souvent privés dans leur famille, développer en même temps leur corps et leur intelligence, tels sont les avantages que présentent les salles d'asile.

Il est peu de secours d'une nature plus heureuse que ceux qui s'appliquent à la fondation de pareils établissements; ils ont le mérite de faire contracter aux petits enfants, dès l'entrée de la vie, les habitudes d'ordre, de discipline, d'occupation régulière qui sont un commencement de moralité; et, en même temps, ils y reçoivent des premières instructions, des notions élémentaires qui les préparent à suivre avec plus de fruit l'enseignement qui les attend dans les écoles primaires.

L'utilité physique, intellectuelle et morale des salles d'asile est donc incontestable; ces écoles sont la base et, pour ainsi

dire, le berceau de l'éducation populaire, elles profitent enfin directement aux parents eux-mêmes, car les mères, libres des soins qu'exigeaient d'elles leurs jeunes enfants, peuvent se livrer sans inquiétude au travail, et tirer constamment salaire de leur journée.

Les salles d'asile sont publiques ou privées. (Ord. du 22 décembre 1837, art. 2.)

Les salles d'asile publiques sont celles que soutiennent en tout ou en partie les communes, les départements ou l'Etat. (Ord. 22 décembre 1837, art. 3.)

Pour être considéré comme établissement public destiné à servir d'asile à la première enfance, toute salle d'asile doit satisfaire à trois conditions indispensables :

1° Un logement convenable ;

2° Un mobilier approprié aux divers exercices des enfants ;

3° Le traitement assuré du maître ou surveillant.

Les sommes nécessaires doivent être demandées en premier lieu aux conseils municipaux, soit qu'ils fassent directement les fonds, soit qu'ils concourent avec les bureaux de bienfaisance et les administrations des hospices. Lorsque ces premières subventions sont insuffisantes, on invoquera l'assistance des conseils généraux de département ; et, enfin, puisqu'il s'agit d'établissements qui soulagent le père de famille indigent et l'ouvrier laborieux, en même temps qu'ils élèvent et instruisent l'enfance, on s'adressera aux fonds généraux mis par le budget de l'Etat, à la disposition soit du ministre de l'intérieur, soit du ministre de l'instruction publique, chacun pour ce qui les concerne.

Le principe général des salles d'asile est la gratuité ; néanmoins, pour subvenir au traitement du maître ou surveillant, rien n'empêche que le conseil municipal n'établisse une rétribution mensuelle qui ne dépassera pas cinquante centimes par enfant et par mois, en donnant aux comités de surveillance le droit d'exempter de toute rétribution le père de famille qui serait dans l'impossibilité absolue de payer. Ces comités de sur-

veillance sont nécessairement les comités locaux et d'arrondissement institués par la loi du 28 juin 1833.

Pour la direction à donner aux salles d'asile, ainsi que pour différents autres détails, nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer à l'ordonnance du 22 décembre 1837 et à une brochure intitulée : *Instructions élémentaires pour la formation et la tenue des salles d'asile.* Nous recommandons surtout de lire avec attention un rapport de M. Rendu qui a été inséré dans le *Répertoire administratif*, volume 6, page 151.

A consulter pour l'instruction primaire en général : Bos., de Mag. et Del., Corm., Mir. F., ainsi que le *Manuel législatif et administratif* de M. Kilian.

TITRE VII.

DE LA GARDE NATIONALE.

LÉGISLATION.

Loi du 12 août 1790.
— du 6 décembre 1790.
— du 8 juillet 1791.
— du 27 juillet 1791.
— du 3 août 1791.
— du 29 septembre 1791.
— du 14 octobre 1791.

Loi du 14 germinal an VI.
— du 24 décembre 1811.
— du 22 mars 1831.
Circulaire ministérielle du 25 mai 1831.
Loi du 19 avril 1832.
Circulaire ministérielle du 25 avril 1832.
— — du 7 mars 1834.

D'après l'article 162 de la loi du 22 mars 1831, toutes les lois citées ci-dessus doivent encore aujourd'hui être obligatoires quant au service et à l'administration.

Destination, nature et organisation.

La garde nationale est instituée pour défendre la royauté constitutionnelle, la charte et les droits qu'elle a consacrés,

pour maintenir l'obéissance aux lois, conserver ou rétablir l'ordre et la paix publique, seconder l'armée de ligne dans la défense des frontières et des côtes, assurer l'indépendance de la France et l'intégrité de son territoire. (L. 22 mars 1831, art. 1, 3 et 138.)

Il suit de là que l'on doit requérir le service de la garde nationale, toutes les fois que l'ordre public est troublé, que des symptômes alarmants peuvent faire craindre qu'il ne soit compromis, toutes les fois qu'il y a lieu de craindre que les lois ne soient violées. (L. 27 juillet 1791.)

Un service extraordinaire devient indispensable, lorsque des brigands infestent les routes, dévastent les campagnes, alarment les habitants des communes; lorsqu'une fermentation sourde, une agitation plus ou moins sensible dans les esprits, présagent des mouvements insurrectionnels. Alors, les citoyens inscrits pour le service des gardes nationales sont mis en état de réquisition permanente qui les oblige à un service habituel de vigilance. (L. 27 juillet 1791, art. 44 et 45.)

La constitution de 1791 a établi en principe que nul corps armé ne peut exercer le droit de délibérer, la force armée étant essentiellement obéissante. Aussi, par application de ce principe, l'article 1er, § 2, de la loi du 22 mars 1831, porte que toute délibération prise par la garde nationale sur les affaires de l'Etat, du département et de la commune, est une atteinte à la liberté publique et un délit contre la chose publique et la constitution.

Les gardes nationales sont placées sous l'autorité des maires, des sous-préfets, des préfets et du ministre de l'intérieur.

Les citoyens ne peuvent ni prendre les armes, ni se rassembler en état de gardes nationales, sans l'ordre des chefs immédiats, ni ceux-ci donner cet ordre sans une réquisition de l'autorité civile, dont il sera donné communication à la tête de la troupe. (Art. 7, L. 22 mars 1831.)

Le service de la garde nationale consiste :

1° En service ordinaire dans l'intérieur de la commune;

2° en service de détachement hors du territoire de la commune ; 3° en service de corps détachés pour seconder l'armée de ligne. (Art. 3, L. 22 mars 1831.)

Les gardes nationales, dans tout le royaume, sont organisées par communes. Les compagnies communales d'un canton sont formées en bataillons cantonaux lorsqu'une ordonnance du roi l'a prescrit. (Art. 4, *ibid.*)

Obligation du service. — Tous les Français, âgés de vingt à soixante ans, sont appelés au service de la garde nationale, dans le lieu de leur domicile réel ; ce service est obligatoire et personnel, sauf certaines exceptions légales. (Art. 9, *ibid.*)

La loi, en n'appelant pas au service de la garde nationale les citoyens âgés de plus de soixante ans, a prononcé par là, à leur égard, une dispense et non une exclusion. (Déc. du Cons. d'Et. 13 décembre 1838.)

Le domicile réel qui est exigé par la loi est le lieu de la résidence habituelle ou du principal établissement ; c'est le domicile de fait avec apparence de durée.

Les étrangers peuvent aussi être appelés à faire le service de la garde nationale, quand ils sont admis à la jouissance des droits civils, conformément à l'article 13 du Code civil.

Ainsi donc, pour faire partie de la garde nationale, trois conditions sont nécessaires : l'âge, le domicile et la nationalité française.

Incompatibilités. — Le service de la garde nationale est incompatible avec les fonctions des magistrats qui ont le droit de requérir la force publique. (Art 11, *ibid.*)

Causes de dispense. — La loi dispense du service de la garde nationale :

1° Les ecclésiastiques, les ministres des différents cultes reconnus par l'Etat, les élèves des grands séminaires et des facultés de théologie qui se destinent au ministère ;

2° Les frères des écoles chrétiennes (déc. min. 25 avril 1831) ;

3° Les militaires des armées de terre et de mer en activité

de service et en disponibilité, et non pas ceux qui sont en état de réforme (C. de Paris, 11 janvier 1833);

4° Les préposés des douanes, des octrois, des administrations sanitaires, les gardes champêtres et forestiers et non pas les gardes particuliers. (Cass. 15 septembre 1832.)

Dispense facultative. — Peuvent se dispenser du service de la garde nationale, nonobstant leur inscription :

1° Les membres des deux chambres; les membres des cours et tribunaux;

2° Les anciens militaires qui ont cinquante ans d'âge et vingt années de service;

3° Les gardes nationaux ayant cinquante-cinq ans (ils sont reportés au contrôle de réserve);

4° Les facteurs de poste aux lettres, les agents des lignes télégraphiques et les postillons de l'administration des postes reconnus nécessaires au service (art. 28);

5° Les personnes qu'une infirmité reconnue et constatée par des gens de l'art met hors d'état de faire le service.

Toutes ces dispenses et autres accordées pour cause d'un service public, sont prononcées par le conseil de recensement.

En cas d'appel, le jury de révision statue. (Art. 28 et 29.)

Exceptions. — Sont exceptés du service de la garde nationale :

Les concierges des maisons d'arrêt, les geôliers, les guichetiers, et autres agents subalternes de justice ou de police. (L. 22 mars 1831, art. 15.)

Exclusions. — Sont exclus de la garde nationale :

1° Les condamnés à des peines afflictives ou infamantes;

2° Les condamnés en police correctionnelle pour vol, escroquerie, abus de confiance, banqueroute simple, attentat aux mœurs, etc., etc.;

3° Les vagabonds ou gens sans aveu, déclarés tels par jugement (art. 14);

4° Les individus privés de l'exercice des droits civils. (Art. 13, *in fine.*)

Registre-matricule (inscription).

Au mois de janvier de chaque année (art. 17 et 18, L. 22 mars 1831), tous les citoyens susceptibles d'être appelés au service de la garde nationale, sont inscrits sur un registre-matricule établi dans chaque commune. A cet effet, les listes de recensement sont dressées par le maire et revisées par un conseil spécial nommé conseil de recensement, les citoyens sont avertis qu'ils peuvent prendre connaissance de ces listes au secrétariat de la mairie. (Art. 14, *ibid.*)

Conseils de recensement. — Il y a au moins un conseil de recensement par commune. Dans les communes rurales, et dans les villes qui ne forment pas plus d'un canton, le conseil municipal, présidé par le maire, remplit les fonctions de conseil de recensement. Dans les villes qui renferment plusieurs cantons, le conseil municipal peut s'adjoindre un certain nombre de personnes choisies, à nombre égal, dans les divers quartiers, parmi les citoyens qui sont ou qui seront appelés à faire le service de la garde nationale. Ces conseils peuvent se subdiviser suivant les besoins; ils sont composés de huit membres au moins et forment une juridiction de premier degré.

Les conseils de recensement ont pour mission : 1° de classer entre le service ordinaire et la réserve, tous les Français de l'âge de vingt à soixante ans ; ce qui les oblige tous les ans, dans le mois de janvier, d'inscrire les jeunes gens qui ont atteint leur vingtième année, ainsi que les nouveaux domiciliés, et de rayer ceux qui ont atteint leur soixantième année, ainsi que les décédés et ceux qui auraient changé de domicile (loi 1831, art. 17); 2° de statuer sur toutes les réclamations relatives au domicile réel, aux incompatibilités, aux exclusions, aux dispenses de service.

En cas de partage d'opinions, le conseil de recensement doit s'adjoindre trois membres choisis par lui sur le contrôle ordinaire de la garde nationale, et les débats s'ouvrent de nouveau devant le conseil. (Sol. min. 23 mars 1832).

Les pourvois contre les décisions des conseils de recensement relatives aux droits et obligations des gardes nationaux étaient portés, avant la loi de 1831, devant les conseils de préfecture, sauf recours au conseil d'Etat. Mais, aujourd'hui, le jugement de ces pourvois est attribué aux jurys de révision dont les décisions ne sont, pour ainsi dire, susceptibles d'aucun recours. Toutefois, la loi n'admet pas les pourvois de cette espèce, contre les décisions du conseil de recensement statuant sur la composition des cadres. (Cons. d'Et., 23 avril 1832.)

Contrôle du service ordinaire et de la réserve.

Après avoir établi le registre-matricule, le conseil de recensement procède à la formation du contrôle du service ordinaire et du contrôle de réserve.

Le contrôle du service ordinaire comprend tous les citoyens que le conseil de recensement juge pouvoir concourir au service habituel (loi 1831, art. 19), pourvu qu'ils soient imposés à la contribution personnelle, et qu'ils ne soient pas domestiques attachés au service de la personne. (Art. 20, *ibid.*)

Le contrôle de réserve comprend tous les citoyens pour lesquels le service habituel serait une charge trop onéreuse et qui ne doivent être requis que dans les circonstances extraordinaires. (L. 22 mars 1831, art. 19.)

La réunion du contrôle du service ordinaire et du contrôle de réserve forme donc le registre-matricule, qui comprend sans exception ni distinction tous les citoyens âgés de vingt à soixante ans.

Les citoyens inscrits sur le contrôle de réserve sont néanmoins compris dans la formation des compagnies et subdivisions de compagnies, mais ils sont répartis à la suite, de manière à y être incorporés au besoin et dans le cas d'un service extraordinaire. Cette classe de gardes nationaux ne peut ni concourir à la nomination des officiers et sous-officiers du service ordinaire, ni être inscrite sur le tableau destiné à former le conseil de discipline, ni concourir à la formation du jury de révision.

Chaque année, les deux contrôles de la garde nationale doivent être revisés et complétés par la radiation des citoyens qui ont cessé d'en faire partie, et par l'inscription des nouveaux recensés. Si, malgré cette obligation, des conseils de recensement avaient négligé, dans l'intervalle des réélections générales et triennales, d'exécuter, à cet égard, les prescriptions formelles de la loi, ils doivent réparer cette omission en procédant au travail qui doit avoir pour but de comprendre aux contrôles du service ordinaire tous ceux qui ont droit de participer aux élections, et de n'y laisser figurer aucun de ceux qui n'y doivent point concourir.

Mais, les soins des conseils de recensement ne doivent point se borner à la révision du contrôle du service ordinaire : pour assurer au pays, dans les circonstances qui l'exigeraient, le concours de toutes les forces qu'il renferme, la loi a voulu que tous les Français de vingt à soixante ans, à l'exception de ceux qui se trouvent dans une situation incompatible avec le service de la garde nationale, ou exclusive de ce service, fussent compris au registre-matricule de la commune de leur domicile. Les deux contrôles du service ordinaire et de la réserve étant extraits de ce registre, c'est sur l'existence permanente de ces deux contrôles que la loi de 1831 et la loi spéciale du 19 avril 1832 font reposer la formation annuelle du tableau cantonal des citoyens mobilisables. Les conseils de recensement doivent en conséquence reconnaître qu'un travail de révision doit toujours s'étendre aux deux contrôles du service ordinaire et de la réserve, puisque tout ce qu'ils font à cet égard prépare et avance considérablement le travail spécial de la formation annuelle du tableau cantonal des gardes nationaux mobilisables. (*Voy.* Circ. min. du 1er septembre 1840, sur les réélections générales des gardes nationales.)

Contrôle des gardes nationaux mobilisables.

L'article 2 de la loi du 19 avril 1832 a décidé qu'il serait

formé, par commune et pour chaque canton, un tableau général des citoyens mobilisables, inscrits par rang d'âge et par classe : ce tableau doit être complété et rectifié, chaque année au mois de janvier, d'après les éliminations et accroissements annuels des diverses classes mobilisables ; l'existence de ce tableau est permanente ; c'est un inventaire à tenir à jour des forces de la France. Nonobstant l'absence d'organisation actuelle, nonobstant la suspension ou la dissolution de la garde nationale, la mobilisation s'étend aux localités qui se trouveraient dans ces situations exceptionnelles. Ces tableaux ne sont pas seulement des relevés de chiffres, ils doivent comprendre les noms de la totalité des citoyens aptes, par leur âge et leur position, au service de la garde nationale, et inscrits tant sur le contrôle du service ordinaire que sur le contrôle du service de réserve.

La garde nationale mobile, c'est-à-dire les corps détachés que la garde nationale peut être appelée à fournir, se compose d'enrôlés volontaires et de gardes nationaux mobilisables. Les citoyens mobilisables sont divisés en six classes distinctes ; la loi du 22 mars 1831, article 143 jusques et y compris l'article 154, détermine ces six classes, désigne les membres du conseil de révision chargés d'apprécier les motifs d'exemption qui pourraient être présentés par les citoyens désignés pour faire partie des corps détachés, et fixe le mode de remplacement. Quant à la division et à la nature des classes, nous engageons à consulter une instruction du ministre de l'intérieur, du 2 octobre 1840, relative à la formation du contrôle des gardes nationaux mobilisables.

Le tableau communal des mobilisables est dressé par le maire ; mais, pour que cette opération atteigne le degré d'exactitude qu'elle doit recevoir, il est nécessaire qu'elle soit précédée d'un recensement effectué dans chaque commune.

Dans les communes où, conformément aux articles 14 et 15 de la loi du 22 mars 1831, on a tenu au courant le registre-matricule et les contrôles du service ordinaire et de

la réserve, le recensement servira à compléter ces deux contrôles.

Dans les communes où le registre-matricule existe, mais incomplet, parce qu'il n'a pas été tenu au courant, ou bien dans les communes où il n'y a pas de garde nationale organisée et où il n'existe pas de registre-matricule, le recensement servira à dresser le tableau communal des citoyens mobilisables.

Le registre-matricule consiste en une réunion de morceaux de papier ou de carton contenant, chacun, le nom d'un des inscrits, son âge, sa profession, etc., etc., etc.; ces morceaux de papier ou de carton s'appellent bulletins individuels. De plus, il est dressé une table alphabétique comprenant seulement les noms de tous les citoyens portés sur les bulletins individuels. Le registre-matricule existe donc en double exemplaire : la table alphabétique, pour les noms seulement; la collection des bulletins, pour les détails. L'expérience a prouvé que cette combinaison de bulletins et d'une table qui les résume est celle qui épargne davantage le temps et le travail.

Le recensement dont nous avons parlé plus haut s'effectue *par maison :* comme ce travail peut être fort long, le maire a recours au zèle et au patriotisme des citoyens qu'il désigne pour cette opération. Si ces moyens d'exécution étaient insuffisants, l'administration devra lui envoyer des auxiliaires.

Le recensement opéré, les listes sont revisées par le conseil de recensement : cette révision effectuée, la mission du conseil de recensement est terminée; alors le maire a, dès ce moment, à faire, soit par lui-même, soit par ses employés, ou par les agents mis à sa disposition, le travail nécessaire pour dresser le tableau communal qui doit servir d'élément au tableau cantonal que le sous-préfet est chargé de former pour la mobilisation et pour tout l'arrondissement.

A cet effet, le maire fait établir, d'après les listes de recensement, pour chacun des citoyens mobilisables de sa commune, un bulletin individuel; ces bulletins imprimés lui sont envoyés à l'avance par l'administration supérieure.

Il partage la masse des bulletins en six portions correspondant aux six classes des mobilisables, de manière à avoir séparément, pour chacune d'elles, la totalité des bulletins appartenant à cette classe ; il dispose, dans chaque classe, les bulletins par ordre de naissances, en commençant par le bulletin du citoyen le moins âgé de la classe ; puis il donne un numéro à chaque bulletin.

Ces dispositions terminées, le maire fait établir, pour chaque classe, et en double expédition, un relevé nominatif des bulletins de la classe : ces relevés, par rang d'âge, doivent être signés par le maire ; cette formalité est très-essentielle.

La collection des bulletins individuels des six classes de mobilisables, et les six relevés nominatifs de ces classes, représentent le contrôle communal de mobilisation. Les bulletins contiennent les détails, et les relevés ne contiennent que les noms. Les bulletins individuels, attachés avec un fil et réunis à l'une des deux expéditions du relevé nominatif, sont divisés par classe en six paquets et transmis immédiatement au sous-préfet de l'arrondissement, qui, à l'aide de tous les tableaux communaux d'un canton, peut, seulement alors, former chacun des tableaux cantonaux de son arrondissement.

La seconde expédition du relevé nominatif de chacune des six classes, étant destinée à tenir lieu du tableau communal des citoyens mobilisables, est employée à donner à ce travail la plus grande publicité, afin que les citoyens puissent signaler les erreurs ou les omissions qu'ils auraient reconnues.

Les maires vérifieront l'existence des erreurs ou omissions signalées, et les porteront immédiatement à la connaissance du sous-préfet, à qui ils adresseront un bulletin individuel pour chacun des citoyens mobilisables qui auraient été omis dans le travail général.

Pour obtenir de plus amples développements sur les opérations nécessitées par la rédaction des tableaux de mobilisation, ainsi que pour les difficultés qui peuvent en surgir, nous

recommandons de nouveau de consulter l'instruction sus citée du 2 octobre 1840.

Jurys de révision.

Le jury de révision est un conseil particulièrement institué pour juger en appel toutes les réclamations que le conseil de recensement juge en première instance. Cette institution est nouvelle; elle date de la loi du 22 mars 1831. Sous l'empire de l'ordonnance de 1816, toutes les réclamations élevées sur les opérations du conseil de recensement étaient décidées par le sous-préfet, sauf recours : le but de cette institution est de faire juger tous les citoyens par leurs pairs.

Le jury de révision est formé, dans chaque canton, à la diligence du juge de paix, qui en est le président; il se compose, en outre, de douze jurés, désignés par le sort sur la liste de tous les officiers, sous-officiers, caporaux et gardes nationaux, sachant lire et écrire, et âgés de plus de vingt-cinq ans; ils sont renouvelés tous les six mois. (Art. 23 et 24.)

D'après une instruction ministérielle, en date du 30 août 1831, le juge de paix doit se concerter avec le sous-préfet de l'arrondissement pour l'organisation du jury et la direction de ses travaux.

Le jury de révision ne peut prononcer qu'au nombre de sept membres au moins, y compris le président, sans que la voix de celui-ci soit prépondérante (cons. d'Et. 18 octobre 1833); les décisions sont prises à la majorité absolue et ne sont susceptibles d'aucun recours, sauf le cas d'incompétence ou d'excès de pouvoir (art. 26, L. 22 mars 1831); seulement, dans ces cas, le recours est ouvert au conseil d'Etat; le délai du pourvoi est le délai ordinaire, celui de trois mois. (Cons. d'Et. 15 juillet et 16 novembre 1832.)

Le jury de révision statue sur toutes réclamations relatives :

1° A l'inscription ou à la radiation sur le registre matricule; 2° aux questions d'incompatibilité, d'excuse, de dispense, de domicile réel, d'extranéité; 3° à l'inobservation des formes

prescrites pour l'élection des officiers, sous-officiers, caporaux et délégués de la garde nationale ; 4° à l'inscription sur le tableau d'un conseil de discipline ; 5° aux désignations faites par les conseils de recensement pour la formation des corps détachés (L. 22 mars 1831, art. 54. 109 et 146); 6° à la validité des élections de la garde nationale, même lorsqu'elles sont attaquées pour violation de la loi dans ses dispositions fondamentales (décis. cons. d'Et. 16 février 1839) ; 7° enfin, à toutes les décisions du conseil de recensement.

Toutefois, le jury de révision ne peut connaître des décisions des conseils de recensement relatives au classement des citoyens dans les compagnies ou subdivisions de compagnies, parce que cette opération est du ressort exclusif des conseils de recensement.

Nous devons faire observer que le recours devant les jurys de révision est considéré comme tardif, s'il n'est pas formé (en ce qui concerne les opérations électorales) avant la reconnaissance et la prestation de serment des officiers, sous-officiers et caporaux, et avant l'accomplissement de la mission des délégués.

Nomination aux grades.

Le droit de concourir à la nomination aux grades n'appartient qu'aux citoyens qui sont tenus obligatoirement des devoirs de la garde nationale.

Dans chaque commune, les gardes nationaux appelés à former une compagnie ou subdivision de compagnie se réunissent sans armes et sans uniforme, pour procéder, en présence du maire, assisté par les deux membres les plus âgés du conseil de recensement, à la nomination de leurs officiers, sous-officiers et caporaux (loi 22 mars 1831, art. 50). Cette réunion est préalablement autorisée par le préfet.

Si plusieurs communes sont appelées à former une compagnie, les gardes nationaux sont réunis dans la commune la plus populeuse, comme il est dit à l'article 50 sus cité. L'élection

des officiers a lieu pour chaque grade successivement, en commençant par le plus élevé, au scrutin individuel et secret, à la majorité absolue des suffrages; les sous-officiers et caporaux sont nommés à la majorité relative. (Art. 51, *ibid.*)

Pour nommer le chef de bataillon et le porte-drapeau, tous les officiers du bataillon réunis à un pareil nombre de sous-officiers, caporaux ou gardes nationaux délégués, forment une assemblée convoquée et présidée par le maire de la commune, si le bataillon est communal, et par le maire délégué du sous-préfet, si le bataillon est cantonal. (Art. 53, 54 et 55.)

Les articles 56, 57 et 58 déterminent le mode de nomination des chefs de légion; — quant aux tambours, trompettes et officiers salariés, ils sont nommés, sur la présentation du chef de corps, savoir : par le maire, lorsque la garde nationale est communale, et par le sous-préfet, lorsqu'elle est cantonale. (Art. 58.)

Dans chaque commune, le maire fait reconnaître à la garde nationale, assemblée sous les armes, le commandant de cette garde : celui-ci, en présence du maire, fait reconnaître les officiers.

Pour les compagnies et bataillons qui comprennent plusieurs communes, le sous-préfet ou son délégué fait reconnaître l'officier commandant en présence de la compagnie ou du bataillon assemblé.

Enfin, l'investiture des grades s'achève par la prestation de serment des titulaires dans la forme accoutumée. (Art. 59.)

Les officiers, sous-officiers et caporaux sont élus pour trois ans; ils peuvent être réélus. (Art. 60.)

Suspension des officiers. — Sur l'avis du maire et du sous-préfet, tout officier de la garde nationale peut être suspendu de ses fonctions pendant deux mois, par arrêté motivé du préfet, pris en conseil de préfecture, l'officier préalablement entendu dans ses observations. (Art. 61, L. 22 mars 1831.)

L'arrêté du préfet est transmis immédiatement par lui au ministre de l'intérieur.

Sur le rapport du ministre, la suspension peut être prolongée par une ordonnance du roi.

Si, dans le cours d'une année, ledit officier n'a pas été rendu à ses fonctions, il est procédé à une nouvelle élection; néanmoins, il peut encore être réélu par ses concitoyens.

Suspension, dissolution.

L'organisation de la garde nationale est essentiellement permanente. Toutefois, le roi peut la suspendre ou la dissoudre en des lieux déterminés. (L. 1831, art. 5.)

Dans ces deux cas, la garde nationale sera remise en activité, ou réorganisée dans l'année qui s'écoulera, à compter du jour de la suspension ou de la dissolution, s'il n'est pas intervenu une loi qui prolonge ce délai.

Dans le cas où une garde nationale résisterait aux réquisitions légales des autorités, ou bien s'immiscerait dans les actes des autorités municipales, administratives ou judiciaires, le préfet pourra provisoirement la suspendre. Cette suspension n'aura d'effet que pendant deux mois, si, pendant cet espace de temps, elle n'est pas maintenue, ou si la dissolution n'est pas prononcée par le roi. (Art. 5, *ibid.*)

Il y a cette différence entre la suspension et la dissolution, qu'après la suspension expirée l'ancienne organisation reprend sa force et tous ses effets, tandis qu'après une dissolution il faut procéder à une nouvelle organisation, ainsi qu'à l'élection des officiers (Cons. d'Et. 8 mars 1835); aussi, la suspension prononcée contre une ou plusieurs compagnies n'empêche pas ces compagnies de procéder aux réélections générales. La suspension n'a d'effet que quant aux services; elle laisse subsister l'organisation. (Décis. min. 25 avril 1834.)

La composition des cadres de la garde nationale est réglée par la loi de 1831, articles 30 à 48.

Pour l'uniforme, les armes, les préséances, l'ordre du ser-

vice ordinaire, l'administration et les moyens de répression, nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer aux articles de la loi du 22 mars 1831, depuis l'article 68 jusqu'à 93 inclusivement.

Quant aux conseils de discipline, les formes, l'instruction des affaires et les jugements font l'objet des articles 94 jusqu'à 122 inclusivement.

Enfin, pour l'appel et le service des détachements, la discipline, la formation des corps détachés, la nomination aux grades, l'administration desdits corps détachés, nous renvoyons aux articles 127 jusqu'à 161 inclusivement.

A consulter pour tout ce qui concerne la garde nationale : De Mag. et Del., et, particulièrement, Bos., Mir., F.

TITRE VIII.

DU RECRUTEMENT DE L'ARMÉE.

LÉGISLATION.

Loi du 21 mars 1832.

Dispositions générales.

Le contingent de l'armée, voté annuellement par les chambres (Charte, art. 69), se recrute par des appels et des engagements volontaires (Loi 21 mars 1832, art. 1er). Cette disposition s'applique, tant au recrutement de l'armée de terrre qu'à celui de l'armée de mer. Nul n'est admis à servir dans les armées françaises, s'il n'est Français. (Art. 2, L. 21 mars 1832.)

Ainsi, tout individu, né en France de parents étrangers, ne doit être soumis aux obligations imposées par la loi, qu'autant

qu'il aurait été admis à jouir du bénéfice de l'article 9 du Code civil, c'est-à-dire qu'il aurait réclamé la qualité de Français dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité et déclaré vouloir résider en France.

Tous les Français doivent satisfaire à la loi de recrutement et cette règle est si formelle que nul ne peut être admis à un emploi civil ou militaire, s'il ne peut en justifier. (Art. 48, *ibid.*)

La durée du service est de sept ans, qui comptent du 1er janvier de l'année où les appelés ont été inscrits sur les registres matricules des corps de l'armée. (Art. 30, *ibid.*) Pendant ces sept ans, la loi veut que les jeunes soldats reçoivent, dans le corps auquel ils sont attachés et autant que le service militaire le permettra, l'instruction prescrite pour les écoles primaires. Un règlement sur le service des écoles régimentaires, en date du 28 décembre 1835, a été rédigé d'une manière propre à assurer le succès de ces écoles. (Art. 47, *ibid.*)

Appels.

La même loi qui fixe annuellement le contingent de l'armée de terre et de mer fixe la répartition de ce contingent entre tous les départements. Le tableau de la répartition reste annexé à la loi que les préfets doivent faire exécuter rapidement. (Art. 4, *ibid.*)

Quant à la répartition entre les arrondissements et les cantons de chaque département, c'est à l'autorité administrative à la déterminer.

Le contingent assigné à chaque canton doit être fourni par un tirage au sort entre les jeunes Français qui auront atteint leur vingtième année révolue dans le courant de l'année précédente et qui auront leur domicile légal dans le canton. (L. 21 mars 1832, art. 4 et 5.)

Les articles 6 et 7 de la loi du 21 mars 1832 désignent les jeunes gens qui sont considérés comme légalement domiciliés dans le canton, et ceux qui, d'après la notoriété publique, sont

considérés comme ayant l'âge requis pour le tirage; néanmoins, nous pensons devoir présenter quelques cas particuliers :

Le domicile légal d'un mineur est, conformément à l'article 108 du Code pénal, chez ses père et mère ou tuteur, c'est-à-dire dans la commune où ceux-ci ont leur principale habitation et où ils résident habituellement.

Le domicile légal d'un jeune homme majeur et qui, lui-même, n'a point de résidence fixe, tel, par exemple, qu'un ouvrier ambulant ou un domestique, est, conformément à l'article 109 du Code civil, le même que celui de la personne chez laquelle il travaille ou qu'il sert, lorsqu'il demeure avec elle et dans la même maison.

Le domicile légal d'un fonctionnaire public est, s'il n'exerce que des fonctions temporaires ou révocables, celui qu'il avait auparavant, à moins qu'il n'ait manifesté une intention contraire. Mais si, conformément à l'article 107 du Code civil, il exerce des fonctions conférées à vie, son domicile légal est dans le lieu même où il exerce.

Le domicile légal d'un orphelin de père et de mère, et sans tuteur, est le lieu de sa naissance, à moins que, d'après les articles 103 et 104 du Code civil, il ne justifie en avoir un autre.

Un enfant trouvé ou abandonné, élevé dans un hospice, n'a d'autre domicile légal que la commune où est situé l'hospice.

Mais, lorsque les élèves des hospices ont atteint leur majorité avant l'époque déterminée pour le tirage, ils doivent être inscrits et concourir dans le canton où ils résident. (Circ. min. 1er avril 1837.)

Les sous préfets transmettent aux maires des communes de leur arrondissement la copie de la répartition entre les cantons, telle qu'elle a été arrêtée par le préfet du département.

Tableaux de recensement.

Dans les premiers jours de janvier (Instr. min.), les tableaux de recensement des jeunes gens du canton soumis au tirage

sont, chaque année, dressés, par ordre alphabétique, par les maires des communes. L'inscription a lieu ;

1° Sur la déclaration à laquelle sont tenus les jeunes gens, leurs parents ou tuteurs (Art. 8, L. 21 mars 1832);

2° D'office, d'après les registres de l'Etat civil et tous autres documents ou renseignements. (Art. 8, *ibid.*)

Ils sont ensuite publiés et affichés dans chaque commune et dans les formes prescrites par les articles 63 et 64 du Code civil, c'est-à-dire comme les actes de mariage. Un avis publié dans les mêmes formes indiquera les jour, lieu et heure où il sera procédé à l'examen desdits tableaux de recensement et à la désignation, par le sort, du contingent cantonal. (Art. 8, *ibid.*)

Si, dans l'un des tableaux de recensement des années précédentes, des jeunes gens ont été omis, ils seront inscrits sur le tableau de l'année qui suivra celle où l'omission aura été découverte, même quand ils auraient trente ans accomplis, afin qu'ils aient à justifier de leur âge, conformément à l'article 7 de la loi de 1832. (Inst. min. 30 mars 1832, art. 13; et L. 1832, art. 9.)

Pour la rédaction de ces tableaux, les jeunes gens, leurs parents ou tuteurs, ainsi que leurs voisins, sont tenus, s'ils en sont requis, de se présenter devant leurs maires respectifs, pour fournir toutes indications et renseignements qui seraient jugés utiles ou nécessaires. (Inst. min. 12 août 1818.) Toutes les fois qu'il y aura doute, l'inscription sur le tableau aura lieu, en indiquant dans la colonne 19 de ce tableau, l'objet sur lequel porte la difficulté que présente la position des jeunes gens.

Les maires doivent avoir soin d'indiquer sur les tableaux de recensement les motifs d'exemption ou de dispense que les jeunes gens se proposent de faire valoir; ils doivent aussi porter dans la colonne d'observations les causes quelconques qui pourraient donner lieu à la radiation. — Les tableaux doivent toujours être en double expédition et conformes au modèle donné par le ministre de la guerre.

Les jeunes gens absents doivent appeler plus particulièrement l'attention de MM. les maires. Ces fonctionnaires doivent s'assurer que l'existence de ces absents ne laisse aucun doute et qu'elle est connue. Les renseignements obtenus à cet égard, soit des parents, soit de la population, doivent être consignés avec détail dans la colonne des observations des tableaux de recensement. Mais, dans le cas où l'existence des absents ne serait pas notoire, leurs noms doivent être rayés des tableaux de recensement par les soins de MM. les sous-préfets. (Circ. min. 12 mai 1833.)

Lorsqu'au moment de leur inscription sur les tableaux de recensement, des jeunes gens viennent à exciper de leur qualité d'étrangers, MM. les maires doivent d'abord les mettre en demeure de justifier immédiatement de leur extranéité, et, dans le cas où leur nationalité ne serait pas suffisamment établie, ils font signer à ces jeunes gens, ou à leurs parents ou tuteurs, une déclaration portant qu'ils sont fils d'étrangers non-naturalisés, et qu'en conséquence ils demandent à n'être pas soumis aux obligations du recrutement en France. (Inst. du min. de la guerre 1840.) Cette déclaration et les pièces produites à l'appui, sont transmises sur-le-champ par le maire au préfet qui, se trouvant dès lors régulièrement saisi de la contestation élevée, introduit, au nom de l'administration, une instance devant le tribunal civil compétent, pour obtenir une solution judiciaire avant le tirage au sort. Si le jugement n'intervient qu'après le tirage, les jeunes gens qui seront reconnus avoir la qualité de Français seront portés, comme omis, sur les tableaux de la classe suivante.

La loi n'exclut pas des rangs de l'armée les vagabonds ou gens sans aveu, déclarés tels par jugement; elle ne fait porter cette exclusion que sur les condamnés à une peine afflictive ou infamante, ainsi que nous l'expliquerons plus loin. Les maires doivent donc porter les vagabonds ou gens sans aveu sur les tableaux de recensement, afin qu'ils prennent part, s'il y a lieu, aux opérations du tirage. Les sous-préfets ou les conseils

de révision ont seuls qualité pour prononcer l'exclusion de ces individus. (Inst. min., art. 3 du 30 mars 1832.)

Les maires doivent se faire fournir des renseignements sur l'instruction des jeunes gens portés sur les tableaux de recensement, ils inscrivent ces renseignements en regard de chaque nom sur une expédition de ces tableaux et par les signes abréviatifs ci-après indiqués; cette expédition est ensuite remise au sous-préfet, chargé de la rédaction définitive de ce travail. Les abréviations adoptées sont : le chiffre (1) pour le jeune homme qui sait lire; les chiffres (1 et 2) pour le jeune homme qui sait lire et écrire; le chiffre (0) pour le jeune homme qui ne sait ni lire ni écrire; la lettre (d) pour le jeune homme dont on ignore le degré d'instruction.

Examen des tableaux de recensement et tirage au sort.

L'examen des tableaux de recensement et le tirage au sort ont lieu au chef-lieu du canton, en séance publique, par le sous-préfet, assisté des maires des communes du canton, ou de leurs adjoints, en cas de légitime empêchement de la part des maires.—Dans les communes qui forment un ou plusieurs cantons, le sous-préfet sera assisté du maire et de ses adjoints. (L. 21 mars 1832, art. 10.)

Chaque maire doit être porteur des deux expéditions du tableau de recensement de sa commune.—On concevra facilement que la présence des maires ou de leurs adjoints à la séance est indispensable, afin de donner sur les jeunes gens les renseignements qu'ils auront dû se procurer.

Le sous-préfet commence la séance par rappeler aux jeunes gens les dispositions de l'article 7 de la loi du 21 mars 1832, afin qu'ils aient à s'y conformer pour justifier de leur âge ; il leur fait remarquer que ces justifications doivent, d'après cet article, être faites avant le tirage au sort, et qu'aucune réclamation ne pourra être admise à cet égard après le tirage.

Le sous-préfet fait donner, à haute voix, lecture publique du tableau de recensement de chacune des communes du canton, et il demande, après cette lecture, s'il n'y a pas de réclamations, soit pour les jeunes gens qui n'auraient pas été inscrits, soit pour ceux qui n'auraient pas dû l'être.

Les jeunes gens, leurs parents ou ayants cause, sont entendus dans leurs observations.

Le sous-préfet, après avoir pris l'avis des maires, statue.—Il établit et *motive*, dans une colonne ménagée à cet effet dans les tableaux, tous les changements et corrections auxquels l'examen a pu donner lieu.

Le sous-préfet *peut* faire disparaître des tableaux de recensement les individus condamnés à des peines afflictives ou infamantes (loi 21 mars 1832, art. 2); ainsi que ceux dont l'existence ne serait pas notoire (circ. min. 13 mai 1837). Toutefois, dans les cas douteux, le sous-préfet doit s'abstenir et laisser au conseil de révision le soin de prononcer.

Les tableaux, étant ainsi vérifiés et rectifiés, s'il y a lieu, le sous-préfet en fait donner une seconde lecture publique et déclare que toutes nouvelles réclamations, relativement à la formation et à la rectification de ces tableaux, devront être portées devant le conseil de révision.

Les tableaux sont ensuite définitivement arrêtés, et revêtus des signatures des maires et du sous-préfet. (L. 21 mars 1832, art. 10, § 1 et 2.)

Après cet examen, pour les cantons composés de plusieurs communes, on détermine par le sort l'ordre dans lequel les communes du canton seront appelées pour le tirage. (Art. 10, § 3, *ibid.*)

A cet effet, le sous-préfet, en présence des maires, fait écrire sur des bulletins de même dimension, les noms des communes composant le canton; il en donne lecture à haute voix, et, après avoir fermé ces bulletins et les avoir roulés d'une manière uniforme, il les jette et mêle dans l'urne.

A mesure que le nom d'une commune est tiré de l'urne, il

est inscrit sur une liste préparée à l'avance, et cette liste règle l'ordre dans lequel l'appel des communes devra être fait, au moment où les jeunes gens seront appelés pour prendre leurs numéros. (Inst. du 30 mars 1832, art. 15.) — Après cette première opération, le sous-préfet inscrit, en tête de la liste du tirage, les noms de ceux qui, par suite de fraudes ou de manœuvres, auraient été omis sur les tableaux de recensement, les premiers numéros leur sont attribués de droit, c'est-à-dire, ceux qui doivent être les premiers appelés à faire partie du contingent. En conséquence, ils doivent être extraits de l'urne avant l'opération du tirage. (Art. 11 et 38, L. 21 mars 1832.) Nous devons faire observer que le jeune homme qui, par défaut de déclaration, a été omis sur le tableau de recensement, n'est pas passible des peines portées par l'article 38 de la loi de 1832, si, d'ailleurs, il n'a employé aucune fraude, ni manœuvre pour favoriser son omission. (Arr. cass. 6 août 1841). Il résulte de cet arrêt que le défaut de déclaration à la mairie, établit, contre les jeunes gens appelés, une présomption de désobéissance et de fraude à la loi qui prescrit cette déclaration et que la loi l'a réprimée par les privations d'exemptions spécifiées au dernier alinéa de l'article 13, et par l'empêchement où sont ces jeunes gens de former aucun établissement avant l'âge de trente ans ; il résulte également que l'article 38, destiné à servir de sanction pénale à l'article 8 de la même loi, ne punit correctionnellement que les fraudes ou manœuvres, par suite desquelles les jeunes gens appelés ont été omis, et que l'alinéa 2 de cet article, spécial aux jeunes gens appelés, ne les punit eux-mêmes de la peine correctionnelle et ne prescrit leur inscription en tête du tirage, quand ils ont été omis, qu'autant qu'ils ont été reconnus auteurs ou complices desdites fraudes ou manœuvres.

Ici, commencent les opérations du tirage.

La liste du tirage du canton est préparée à l'avance par les soins du sous-préfet et dressée en double expédition.

Les numéros du tirage sont inscrits ou imprimés sur des

bulletins parfaitement semblables. Ces bulletins doivent être renfermés dans des étuis ou olives en bois de pareille dimension, et en tout point uniformes dans leur construction. (Inst. 30 mars 1832, art. 15.)

Avant qu'il soit procédé au tirage, le sous-préfet doit lui-même :

1° Compter publiquement le nombre des bulletins;

2° Vérifier le numéro de chacun d'eux;

3° Les parafer;

4° Après s'être ainsi assuré que le nombre des numéros est égal à celui des jeunes gens appelés à tirer au sort, le sous-préfet doit faire connaître, à haute voix, le résultat de cette vérification;

5° Enfin, le sous-préfet renferme les numéros dans les étuis ou olives, les jette dans l'urne et les y mêle.

Alors, commence le tirage.—Les communes du canton sont appelées suivant l'ordre qui leur a été assigné par le sort et les jeunes gens sont appelés suivant l'ordre de leur inscription sur les tableaux de recensement.

Au fur et à mesure que les jeunes gens sont appelés, ils tirent de l'urne un numéro. Les parents des absents ou, à leur défaut, le maire de leur commune, tireront à leur place. (Art. 12, L. 21 mars 1832.)

Le sous-préfet, après avoir proclamé chaque numéro tiré de l'urne, inscrit sur la liste du tirage, en regard du numéro sorti, les nom, prénoms et surnoms du jeune homme auquel ce numéro appartient, ainsi que les noms et prénoms de ses père et mère (1).

Le numéro sorti sera en outre transcrit sur le tableau de recensement, dans la colonne ouverte à cet effet, et en regard du nom du jeune homme qui l'aura tiré.—Chacun des maires

(1) Les cas et motifs d'exemption ou de déduction (dispense) doivent aussi être mentionnés sur la liste du tirage, avec les observations du sous-préfet. (Art. 12.)



fait la même inscription sur l'expédition du tableau de recensement, restée entre ses mains.

Dans tous les cas, l'opération du tirage est définitive et, sous aucun prétexte, elle ne peut être recommencée. (L. 21 mars 1832, art. 12.)

En principe, à moins de se trouver dans les cas légaux d'exemption, chacun doit suivre la chance du numéro qui lui est échu au tirage. Conséquemment, nul ne peut être admis, après le tirage, à prouver qu'il n'a pas l'âge requis. (Inst. 30 mars 1832.)

Cependant si, malgré les sages précautions prescrites par la loi, il arrivait que le nombre des jeunes gens fût supérieur à celui des numéros déposés dans l'urne, les jeunes gens qui n'auraient pas eu de numéros, seraient nécessairement renvoyés à la classe suivante. (Inst. 30 mars 1832.)

Si, au contraire, il se trouvait dans l'urne un excédant de bulletins, les numéros qui ne seraient pas sortis, devraient être considérés comme échus à des hommes exemptés et remplacés dans le contingent.

Enfin, si plusieurs bulletins portant le même numéro sont tirés de l'urne, les jeunes gens qui auront obtenu ces numéros tireront entre eux et seront inscrits sur la liste du tirage dans le rang que le sort leur aura assigné. Ainsi, dans le cas où ces jeunes gens seraient au nombre de trois, et si, par exemple, le numéro qui leur est commun est le n° 45, le jeune homme qui, dans le nouveau tirage qui se fera entre eux, aura le numéro le moins élevé, sera inscrit sur la liste sous le n° 45 ; celui qui viendra ensuite prendre le n° 45 *bis*, et le dernier aura le n° 45 *ter*. (Même inst. 1832, et solution du 7 septembre 1818.)

Mais, MM. les sous-préfets sentiront toute la responsabilité qui pèserait sur eux, si ces erreurs étaient le résultat d'une négligence à remplir les formalités légales. Ils ne peuvent donc pas apporter trop d'attention à assurer la régularité des opérations si importantes du tirage au sort, afin de ne pas s'exposer aux inconvénients les plus graves.

Le tirage étant achevé, la liste du tirage est immédiatement dressée par ordre de numéros. Il doit être fait mention sur cette liste des cas et des motif d'exemption ou de déduction (dispense) que les jeunes gens, ou leurs parents, ou les maires des communes dûment interrogés à cet égard, se proposent de faire valoir devant le conseil de révision ; le sous-préfet y ajoute ses observations. (L. 21 mars 1832, art. 12.)

Le sous-préfet note comme capables de servir, tant sur la liste du tirage que sur le tableau de recensement :

1° Tous les jeunes gens présents au tirage, pour lesquels aucun motif d'exemption n'a été articulé ;

2° Tous les jeunes gens absents au tirage, qui se sont fait représenter, lorsqu'il n'a été fait aucune observation pour réclamer leur réforme ou leur exemption ;

3° Tous les absents au tirage, qui ne se sont pas fait représenter.

La liste du tirage est ensuite lue, arrêtée et signée de la même manière que les tableaux de recensement, et annexée, avec lesdits tableaux, au procès-verbal des opérations, procès-verbal qui doit être dressé par le sous-préfet, et également signé par tous les maires ou adjoints présents du canton.

Aussitôt que la liste du tirage aura été arrêtée et signée, le sous-préfet doit en adresser un extrait séparé au préfet, pour chacun des jeunes gens absents. Il joint à cet envoi, autant que faire se pourra, une feuille de renseignements conforme au modèle n° 20 annexé à la circulaire du 21 mai 1832. Le même envoi est fait pour les jeunes gens qui résident dans les possessions françaises en Afrique. (Circ. min. 13 mai 1837.)

Le sous-préfet adresse au préfet une expédition de la liste du tirage. Il garde par-devers lui, pour être présentée au conseil de révision, l'autre expédition de cette liste, à laquelle sera annexé le procès-verbal de ses opérations ainsi qu'une expédition des tableaux de recensement, après y avoir fait remplir les colonnes destinées à recevoir l'indication du résultat de ses opérations et du tirage.

En terminant cet article, nous ferons remarquer que, pour ces opérations, le sous-préfet ne doit être remplacé que dans les circonstances les plus rares, car les soins qui lui sont confiés sont de la plus haute importance.

Conseils de révision.

Les opérations du recrutement sont revues, les réclamations auxquelles ces opérations auraient pu donner lieu sont entendues, et les causes d'exemption et de déduction (dispense) sont jugées par un conseil de révision, composé :

1° Du préfet, président, ou, à son défaut, d'un conseiller de préfecture délégué par lui ;

2° D'un conseiller de préfecture (désigné par le préfet) ;

3° D'un membre du conseil général du département (désigné par le préfet) ;

4° D'un membre du conseil d'arrondissement (désigné par le préfet) ;

5° D'un officier général ou supérieur (désigné par le roi).

Un membre de l'intendance militaire assistera aux opérations du conseil de révision ; il sera entendu toutes les fois qu'il le demandera et pourra faire consigner ses observations aux registres des délibérations, sans avoir voix délibérative.

Le sous-préfet, ou le fonctionnaire par lequel il aurait été suppléé pour les opérations du tirage, assistera aux séances que le conseil de révision tiendra dans l'étendue de son arrondissement. Il y aura voix consultative. (L. 1832, art. 15.)

Le conseil de révision se transporte dans les divers cantons ; toutefois, suivant les localités, le préfet peut réunir dans le même lieu plusieurs cantons pour les opérations du conseil. (L. 21 mars 1832, art. 15, 16 et 17.)

Aucune décision du conseil de révision n'est valable, si quatre membres au moins n'y ont concouru et si elle n'a passé à la majorité de trois voix. Les membres du rang le moins élevé opinent les premiers, le président, le dernier. (Art. 425 et 428 du *Manuel*.)

Le conseil, ainsi composé, convoque, examine et entend les jeunes gens, d'après l'ordre de leurs numéros. S'ils ne se rendent pas à la convocation, s'ils ne se font pas représenter ou s'ils n'obtiennent pas un délai, il sera procédé comme s'ils étaient présents. (L. 21 mars 1832, art. 16.)

Aux termes de l'article 27 de la loi, les délais que les conseils de révision peuvent accorder aux jeunes gens ne doivent jamais excéder vingt jours, soit pour production de pièces justificatives de leurs droits d'exemption, soit comme étant absents; passé ce terme, il est fait aux jeunes gens application des dispositions du deuxième paragraphe de l'article 16, c'est-à-dire qu'ils sont déclarés propres au service, sans que l'on puisse revenir sur cette décision, quand bien même ils seraient reconnus impropres lors de leur présentation.

La loi consacre en principe que les décisions des conseils de révision, hors les cas qu'elle prévoit, sont définitives et, par conséquent, irrévocables; les conseils de révision n'ont donc point de juridiction supérieure à laquelle on puisse en appeler. Quant aux cas prévus par la loi, ils sont déterminés par les articles 26 et 27 de la loi du 21 mars 1832. Les décisions des conseils de révision étant définitives, il est évident qu'un même individu ne peut être l'objet de deux décisions définitives, puisque le caractère d'irrévocabilité qu'emporte la première décision ne peut appartenir à la seconde, qui serait nulle de fait et de droit.

Lorsque des jeunes gens, désignés par leurs numéros pour faire partie du contingent cantonal, élèvent des questions relatives à leur état ou à leurs droits civils, questions que le conseil de révision n'est point appelé à résoudre, l'inscription de ces jeunes gens ne peut avoir lieu que conditionnellement sur la liste du contingent de leur canton, puisque l'admission ou le rejet de leur réclamation dépend du jugement à intervenir. Dans ce cas, la loi veut qu'un pareil nombre de jeunes gens soit désigné, suivant l'ordre des numéros du tirage, pour suppléer les réclamants. L'inscription des suppléants étant également

conditionnelle, ils ne devront être appelés à l'activité que dans le cas où, par l'effet des décisions judiciaires, les réclamants seraient définitivement libérés. (L. 21 mars 1832, art. 26.)

En cas d'absence ou d'éloignement des jeunes gens, les circulaires ministérielles explicatives des articles 16 et 27 de la loi du 21 mars 1832 ne leur imposent l'obligation de comparaître devant le conseil de révision du département de leur domicile que dans les cas où ils ont à faire valoir les exemptions prévues par les paragraphes 3, 4, 5, 6 et 7 de l'article 13 de la loi du 21 mars 1832 ou les causes de dispense énumérées dans l'article 14 de la même loi; mais, s'il s'agit d'infirmités ou de défaut de taille, tous les conseils de révision peuvent en connaître : les jeunes gens, dans cette dernière catégorie, ont donc la faculté de se présenter devant celui qui siége dans le lieu où ils se trouvent.

Relativement au défaut de taille, les conseils de révision, afin d'empêcher toute substitution frauduleuse, doivent s'assurer de l'identité de la personne qui se présente; en conséquence, le maire doit être consulté.

Quant aux infirmités, si elles sont réelles et de nature à motiver l'inaptitude au service, les jeunes gens qui en sont atteints doivent être exemptés immédiatement.

Si, au contraire, ces infirmités semblent être le résultat de la fraude ou si, bien que réelles, il appert qu'elles ont été causées volontairement avec l'intention de se soustraire au service, la décision du conseil doit porter que le prévenu sera compris conditionnellement dans le contingent, renvoyé ensuite devant les tribunaux (art. 41 de la loi), et remplacé conditionnellement dans le contingent cantonal. (Art. 27, *ibid.*)

Il est de principe invariable, pour l'admission dans le contingent ou la libération des numéros supplémentaires, que, parmi les numéros mis en réserve, ce sont toujours les plus faibles qui descendent les premiers dans le contingent, et les plus forts qui en sont, au contraire, les premiers retirés.

La loi veut que la libération des jeunes gens qui n'auront

point été compris dans le contingent cantonal soit proclamée immédiatement après que le conseil de révision aura statué sur le compte des jeunes gens. Avant de signer et d'arrêter la liste du contingent de chaque canton, le conseil de révision devra donc procéder à la désignation des jeunes gens qui, aux termes des articles 26 et 27 de la loi, sont appelés les uns à défaut des autres, et sont inscrits conditionnellement et sous réserve de leurs droits.

Les noms inscrits, soit définitivement, soit conditionnellement sur la liste du contingent cantonal, sont proclamés en présence des maires et des jeunes gens, et cette liste, avec l'indication du dernier numéro compris dans le contingent, est publiée et affichée dans chaque commune du canton.

Après la clôture de chaque liste cantonale, la mission des conseils de révision n'est pas encore achevée; il leur reste à prononcer définitivement à l'égard des jeunes gens inscrits sur les listes conditionnellement, et ils ne peuvent le faire que lorsque les délais accordés sont expirés, ou bien lorsque les tribunaux ont résolu les questions qui leur ont été soumises. De plus, l'article 28 de la loi permet aussi aux conseils de révision de statuer ultérieurement sur les jeunes gens inscrits sur la liste du contingent cantonal, pour les demandes de substitution et de remplacement. De cette continuation d'attributions et de pouvoir, après que les opérations de l'appel sont entièrement terminées, il résulte nécessairement que le conseil de révision est permanent, c'est-à-dire que le président peut, en tout temps, en rassembler les membres.

Enfin, les conseils de révision connaissent de tous les cas d'exemption ou de déduction, de substitution de numéros et de demandes de remplacement.

Exemptions.

Sont exemptés et remplacés, dans l'ordre des numéros subséquents, les jeunes gens que leur numéro désigne pour faire

partie du contingent et qui se trouvent dans un des cas suivants, savoir (art. 13, L. 21 mars 1832) :

1° Ceux qui n'ont pas la taille d'un mètre 56 centimètres ;

2° Ceux que leurs infirmités rendent impropres au service ;

3° L'aîné d'orphelins de père et de mère ;

4° Le fils unique ou l'aîné des fils, ou, à défaut de fils et de gendre, le petit-fils unique ou l'aîné des petits-fils d'une femme actuellement veuve, ou d'un père aveugle ou entré dans sa soixante-dixième année ;

5° Le plus âgé de deux frères appelés à faire partie du même tirage, et désignés tous deux par le sort, si le plus jeune est reconnu propre au service ;

6° Celui dont un frère sera sous les drapeaux à tout autre titre que pour remplacement ;

7° Celui dont un frère sera mort en activité de service, ou aura été réformé, ou admis à la retraite, pour blessures reçues dans un service commandé, ou infirmités contractées dans les armées de terre ou de mer. (Art. 13.)

Le militaire condamné aux travaux publics par quelque motif que ce soit, et qui meurt pendant la durée de sa peine, ne procure pas l'exemption à son frère appelé par le sort. En effet, aux termes de l'article 13, n° 7, il faut, pour qu'il y ait droit à l'exemption, que le militaire soit mort en activité de service, c'est-à-dire pendant sa présence sous les drapeaux ; et, à cet égard, tout doute doit cesser devant l'article 42 de la loi, qui s'exprime ainsi : « Ne comptera pas pour les années de service exigées par la loi le temps passé dans l'état de détention en vertu d'un jugement. » Ainsi, le temps du service militaire s'arrête au jour où le jugement le condamne, et ne peut recommencer à courir que du jour où le condamné est mis en liberté.

Il y a plus, un militaire mort de maladie à l'hôpital ne procure point l'exemption de son frère, tant il est vrai que, pour avoir droit à cette exemption, il faut que la mort ait eu lieu réellement en activité de service, c'est-à-dire pendant la présence effective au régiment.

La même exemption qu'au paragraphe 7 ci-dessus est accordée au Français dont un frère est mort ou aura reçu des blessures qui le rendent incapable de servir dans l'armée, en combattant pour la liberté dans les journées de 1830. (Art. 49.)

Pièces à produire pour constater les droits de l'exemption.

Dans les cas d'exemption des paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de l'article 7 ci-dessus, les jeunes gens devront produire au conseil de révision des documents authentiques pour constater leurs droits ; et, à défaut de ces documents, des certificats de trois pères de famille domiciliés dans leur canton, et dont les fils sont soumis à l'appel de la classe : ces certificats devront, en outre, être approuvés et signés par le maire de la commune. (Art. 16, L. 21 mars 1832.)

Celui qui réclame l'exemption comme frère d'un militaire disparu aux armées doit prouver l'incorporation de son frère, et, à cet effet, produire un extrait dûment certifié et légalisé, des registres matricules du corps, ou un certificat en bonne forme de l'autorité militaire compétente, constatant que son frère était sous les drapeaux lorsqu'il a disparu, et qu'il n'a pas été signalé comme déserteur, ni même comme prévenu de désertion. En cas d'impossibilité absolue de se procurer l'une ou l'autre de ces deux pièces, et si le préfet n'a reçu aucun document authentique annonçant la désertion, le réclamant produira un certificat de trois pères de famille dont les fils sont soumis aux chances de l'appel, constatant que son frère était sous les drapeaux quand il a disparu ; que, depuis, on n'a pas reçu de ses nouvelles, et qu'aucun acte public ou particulier n'a fait connaître qu'il ait été signalé comme déserteur ou prévenu de désertion. (Circ. min. 16 octobre 1818.)

Les conseils de révision sont seuls juges de l'authenticité des documents et des certificats qui leur sont présentés pour justifier des droits à l'exemption. (Inst. 12 août 1818 et circ. du 14 même mois.)

Toutes les pièces à produire pour l'établissement des droits à l'exemption sont exemptes du droit de timbre.

(Pour développement des causes d'exemption, voir Swanton, page 212 ; pour les pièces à produire, voir le même ouvrage, page 476.)

Dispenses.

Sont dispensés ou considérés comme ayant satisfait à l'appel et comptés numériquement en déduction du contingent à former, les jeunes gens désignés par leur numéro pour faire partie dudit contingent, qui se trouvent dans l'un des cas suivants (art. 14, L. 21 mars 1832) :

1° Ceux déjà liés au service, dans les armées de terre ou de mer, en vertu d'un engagement volontaire, d'un brevet ou d'une commission, etc., etc.;

2° Les jeunes marins portés sur les registres matricules de l'inscription maritime, et les charpentiers de navire, perceurs, voiliers et calfats immatriculés, etc.;

3° Les élèves de l'école polytechnique, etc., etc., sous certaine condition, etc., etc.;

4° Les membres de l'instruction publique, etc., etc., sous certaine condition, etc., etc.;

5° Les élèves des grands séminaires, etc., etc., sous certaine condition, etc., etc.;

6° Les jeunes gens qui ont remporté les grands prix de l'institut ou de l'université.

Il résulte des dispositions de la loi et des instructions ministérielles :

1° Que les jeunes gens qui perdent le bénéfice de la dispense, ou y renoncent, doivent, dans le cours de l'année où ils ont cessé leurs services, fonctions ou études, en faire la déclaration au maire de leur commune;

2° Qu'ils doivent retirer une expédition de cette déclaration qui, dans le délai d'un mois, doit être soumise au visa du préfet du département dans lequel ils ont concouru au tirage;

3° Que, dans les délais prescrits, si la déclaration n'est pas faite ni le visa obtenu, alors le préfet devra déférer le fait aux tribunaux chargés d'appliquer la peine ;

4° Que, dans le cas de condamnation, le temps écoulé depuis la cessation des services, fonctions ou études des dispensés, ne leur sera pas compté pour le temps de service fixé par la loi, non plus que le temps passé dans la détention par suite du jugement.

(Pour développement des causes de dispense, voir Swanton, page 169 ; et, pour les pièces à produire, voir le même ouvrage, page 477).

Lors de l'examen des tableaux de recensement et du tirage, le sous-préfet doit indiquer aux jeunes gens qui ont allégué des motifs d'exemption ou de dispense, les pièces à produire au conseil de révision ; c'est leur seul moyen de prouver qu'ils sont dans l'un des cas déterminés par les articles 13 et 49 de la loi du 21 mars 1832.

Il existe entre les exemptions et les dispenses, dont le conseil de révision est le juge suprême, des différences très-remarquables. En effet, quel que soit le nombre des exemptés, le contingent n'en doit pas moins être complété par les numéros subséquents ; tandis qu'au contraire, les jeunes gens dispensés sont considérés comme ayant satisfait à l'appel, et comptés numériquement en déduction du contingent. — L'exemption est, de sa nature, définitive et absolue ; la dispense, au contraire, est quelquefois conditionnelle et soumise à la condition ou à l'accomplissement de la condition de laquelle elle dépend.

Par circulaires en date du 25 juin 1834 et 12 août 1837, les conseils de révision sont autorisés à proposer, pour être maintenus dans leurs foyers, comme soutiens de famille, un nombre de jeunes gens fixé à *dix* sur mille hommes, c'est-à-dire qu'un contingent de 201 hommes donne droit de laisser dans leurs foyers trois jeunes soldats, et un contingent de 401 hommes, cinq jeunes soldats, et ainsi de suite.

Exclusions.

Sont exclus du service militaire et ne peuvent, à aucun titre, servir dans l'armée (art. 2. L. 21 mars 1832) :

1° Les individus condamnés à une peine afflictive ou infamante ;

2° Ceux condamnés à une peine correctionnelle de deux ans d'emprisonnement et au-dessus, et qui, en outre, ont été placés par le jugement de condamnation sous la surveillance de la haute police et interdits des droits civiques, civils et de famille.

Les peines afflictives et infamantes sont (non compris la mort): les travaux forcés à perpétuité ou à temps, — la déportation, — la détention dans une des forteresses situées sur le territoire continental du royaume, — la réclusion dans une maison de force.

Les peines infamantes sans être afflictives sont : le bannissement, — la dégradation civique.

Les peines correctionnelles sont : l'emprisonnement à temps dans un lieu de correction, — l'interdiction à temps de certains droits civiques, civils et de famille, — l'amende.

Ces classifications sont assez précises pour qu'il ne puisse y avoir incertitude sur les exclusions à prononcer contre les individus frappés d'une peine afflictive et infamante, ou seulement infamante ; mais, à l'égard des individus condamnés à un emprisonnement de deux ans et au-dessus, on ne doit pas perdre de vue qu'il faut, en outre, la réunion complète des aggravations de peine ci-après : 1° surveillance de la haute police; 2° interdiction des droits civiques, civils et de famille. Ainsi, l'absence d'une seule de ces aggravations suffit pour que l'exclusion ne soit pas prononcée. (Circ. min. 13 mai 1837).

Substitution de numéros. — Remplacement.

La substitution est un moyen de se faire remplacer, quand

on a un numéro susceptible d'être appelé par celui qui a obtenu au tirage un numéro plus élevé. Celui qui cède son numéro pour un numéro moins élevé est le substituant, et celui qui acquiert, au moyen de cet échange, un numéro plus élevé reçoit le nom de substitué. (Art. 17, 18, 24, 43, L. 21 mars 1832.)

Les substitutions de numéros ne peuvent avoir lieu qu'entre jeunes gens inscrits sur la liste d'un même canton ; cet échange de numéros est autorisé jusqu'à la date de l'ordre de route du jeune soldat immatriculé.

Les remplacements sont effectués sous les conditions générales imposées par les articles 19, 20, 21, 22, 23, 24, 43, L. 21 mars 1832 ; ils sont interdits aux hommes en état d'insoumission. (Circ. 29 avril 1833.) Le remplaçant ne peut être admis que par le conseil de révision du département dans lequel le remplacé a concouru au tirage. Les conseils de révision doivent avoir une attention scrupuleuse à n'admettre des remplaçants que pour les jeunes gens définitivement compris dans le contingent. (Inst. 30 mars 1832.) Le remplacé est responsable de son remplaçant pendant un an à compter du jour de l'acte passé devant le préfet. Les remplaçants n'exemptent pas leurs frères.

Le certificat que doivent produire les jeunes gens qui demandent à remplacer, pour justifier qu'ils ont satisfait à la loi, sera conforme au modèle n° 2 inséré dans Swanton, page 493. Il contiendra le signalement de l'individu, afin que le conseil de révision puisse parfaitement constater l'identité de celui qui en sera porteur. Ce certificat ne sera délivré que par les préfets ou sous-préfets, et ne le sera qu'une seule fois dans la même année au même individu, et, dans tous les cas, celui qu'il concerne devra justifier de l'emploi de la première expédition. (Inst. 25 juin 1834.) Ce certificat, pour être valable, doit être visé par le préfet du département où l'individu a concouru au tirage. Un semblable certificat ne doit être délivré qu'à la partie intéressée et jamais à des tiers.

Les certificats de bonne conduite à délivrer par les maires à ceux qui se présentent pour remplacer, ne seront délivrés qu'une seule fois dans la même année au même individu, et, dans tous les cas, celui qui en fera la demande, devra justifier de l'emploi de la première expédition. (Même inst. 25 juin 1834.)

Les certificats de bonne conduite au corps et les congés définitifs des anciens militaires qui se présentent pour remplacer, sont exempts du timbre. (Circ. 28 juin 1835.)

Les militaires qui se présentent pour être admis comme remplaçants ont pu servir à divers titres, c'est-à-dire 1° comme jeunes soldats ayant fait partie du contingent d'une classe; 2° comme engagés volontaires; 3° comme rengagés; 4° comme remplaçants. Dans ces divers cas, les militaires devront produire un congé définitif de libération.

Les actes de substitution et de remplacement sont reçus par les préfets dans les formes prescrites pour les actes administratifs.

Il y a cette différence entre l'acte de substitution et l'acte de remplacement, 1° que la substitution n'entraîne aucune responsabilité pour le substitué dans le cas de désertion par le substituant; 2° qu'elle devient pour le frère du substituant une cause d'exemption dans les cas prévus par les paragraphes 6 et 7 de l'article 13 de la loi de 1832.

Division des classes. — Activité. — Réserve.

La réunion de toutes les listes du contingent de chaque canton d'un même département forme la liste du contingent départemental (art. 28); l'ordre à suivre pour la formation de cette liste est réglé par les époques auxquelles chaque liste cantonale a été arrêtée et signée par le conseil de révision. Cette opération, faite en présence du conseil de révision, est constatée par une délibération.

Les jeunes gens définitivement appelés sont immédiatement répartis entre les corps de l'armée et inscrits sur les registres

matricules des corps pour lesquels ils sont désignés. Néanmoins, ils sont, d'après l'ordre de leurs numéros et les proportions déterminées par les lois annuelles du contingent, divisés en deux classes composées : la première, de ceux qui doivent être mis en activité; et la seconde, de ceux qui sont laissés dans leurs foyers, jusqu'à ce qu'une ordonnance royale en dispose autrement.

Les jeunes soldats de la deuxième classe ou de la réserve sont, comme les militaires en congé, soumis à certaines obligations, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent s'absenter pour plus de quinze jours, ni changer de domicile, ni se marier, sans la permission de l'autorité. Ils sont placés sous la surveillance du maire, qui transmet leurs demandes au préfet; ils peuvent aussi être soumis à des exercices et à des revues périodiques. (Art. 29 et 30 de la loi du 21 mars 1832; Décr. 16 juin 1808.

Sursis de départ.

Les maréchaux de camp commandant les départements peuvent accorder des sursis de départ, mais seulement aux jeunes soldats présents à la revue. (*Voy.* Swanton, p. 329.)

Engagements volontaires. — Rengagements.

Les articles 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 de la loi de 1832 déterminent les conditions, la forme et la durée des engagements volontaires et des rengagements.

Les actes d'engagements volontaires ne peuvent être contractés aujourd'hui que devant les maires des chefs-lieux de canton.

Les actes de rengagements ne sont reçus que par les intendants ou sous-intendants militaires (Art. 37); ils donnent droit à une haute paye (Art. 36).

Insoumis. — Déserteurs.

Le jeune soldat, substituant, remplaçant ou engagé volon-

taire, auquel un ordre de route aura été notifié ou qui aura reçu une feuille de route pour rejoindre un corps, et qui, sans en avoir obtenu la permission, ne se présentera pas, au jour fixé par cet ordre, au chef-lieu du département, pour y être passé en revue, ou qui ne se sera pas mis en route pour rejoindre, sera immédiatement recherché. (Art. 39, L. 21 mars 1832.)

Après un mois de délai et hors les cas de force majeure, il sera puni comme insoumis. Les autorités civiles secondent l'autorité militaire dans la recherche des insoumis.

Les maires doivent user de toute l'influence que leur donne leur position auprès des réfractaires et de leurs familles, pour décider ces jeunes gens à rejoindre leur corps; si les moyens de persuasion sont inutiles, ils doivent faire opérer leur arrestation.

« La surveillance contre la désertion, l'examen des passeports et congés des militaires sont directement confiés à la gendarmerie et aux commissaires près les administrations municipales et départementales, qui auront droit de requérir la force armée pour l'arrestation des déserteurs, et, en cas de négligence à cet égard, ils seront punis de la destitution et de plus forte peine, s'il y a lieu. » (L. 4 frimaire an IV, art. 1er.)

Désobéir à la loi, c'est se mettre en état d'insoumission; abandonner son drapeau, c'est déserter. (Circ. 4 mai 1832, art. 86.) Du reste, l'insoumission et la désertion n'existent qu'autant qu'elles ont été reconnues par jugement.

N. B. Le mode à suivre pour les demandes de pensions militaires, en faveur des veuves et orphelins, est tracé dans une instruction insérée dans le *Répertoire administratif* de février 1844.

Aux termes du décret du 16 juin 1808, les militaires de tout grade, en activité de service, ne peuvent se marier sans en avoir obtenu l'autorisation, soit du ministre de la guerre, pour les officiers, soit du conseil d'administration de leurs corps respectifs, pour les sous-officiers et soldats. A cet égard, M. le

ministre de l'intérieur a envoyé à MM. les préfets, le 25 janvier 1844, une circulaire de M. le ministre de la guerre qui renferme plusieurs dispositions relatives aux permissions à obtenir par les officiers qui désirent se marier; cette circulaire est la conséquence du décret du 16 juin 1808, de la loi du 11 avril 1831, sur les pensions; de celle du 19 mai 1834, sur l'état des officiers, et de l'avis du conseil d'État du 16 mars 1836.

Frais de recrutement. — Indemnités.

Les frais de recrutement comprennent les frais de déplacement, les frais d'impressions et indemnités de toute espèce.

L'indemnité est de 200 fr. par arrondissement de sous-préfecture; les préfets n'y ont point part : ils en font, à leur gré, la distribution aux sous-préfets. (Déc. min. 16 août 1825.)

A consulter : Swa., Bos., De Mag. et Del., Mir. F.

TITRE IX.

DE LA GENDARMERIE.

LÉGISLATION.

Ordonnance du 29 novembre 1820.

La gendarmerie est une force instituée pour veiller à la sûreté publique et pour assurer, dans toute l'étendue du royaume, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois.

En toutes occasions, la gendarmerie doit exécuter les réquisitions légales qui lui sont faites par les autorités municipales pour le rétablissement ou le maintien de la tranquillité publique. (L. 28 germinal an VI, art. 140.)

Mais, dans leurs réquisitions, les maires doivent s'abstenir soigneusement de formes et d'expressions qui pourraient ressembler à des ordres, tels que les mots : ordonnons, voulons, enjoignons, mandons, etc., etc. Une simple invitation peut même remplacer, dans beaucoup de cas, la forme des réquisitoires.

Les réquisitions (ou les invitations, s'il y a lieu de préférer cette forme) sont toujours adressées au commandant de la gendarmerie du lieu où elles doivent recevoir leur exécution, et, en cas de refus, à l'officier sous les ordres duquel est immédiatement placé celui qui n'a pas obtempéré à ces réquisitions.

Les réquisitions ou invitations ne peuvent être données ni exécutées que dans l'arrondissement de celui qui les donne et de celui qui les exécute ; elles doivent énoncer la loi qui les autorise, le motif, l'ordre, le jugement ou l'acte administratif en vertu duquel la gendarmerie est requise. (Art. 53 et 56, Ord. 29 novembre 1820.)

Les réquisitions sont faites par écrit, signées, datées et dans la forme ci-après :

« DE PAR LE ROI,

« Conformément à l'ordonnance sur le service de la gendarmerie (29 novembre 1820), et en vertu de (la loi, l'arrêté ou le règlement de telle date), nous requérons le (grade et lieu de résidence) de commander, faire, se transporter, arrêter, etc., et qu'il nous fasse part (si c'est un officier), et qu'il nous rende compte (si c'est un sous-officier) de l'exécution de ce qui est par nous requis au nom de Sa Majesté.

« Fait à le 18 »

La gendarmerie ne doit pas être distraite de son service ni détournée de ses fonctions pour porter les dépêches des autorités civiles et militaires. Si néanmoins des événements d'un intérêt majeur exigeaient la transmission d'un avis urgent et

officiel à l'autorité civile ou militaire, qui ne pourrait en être informée assez promptement par une autre voie, la gendarmerie sera tenue de porter les dépêches; mais il sera rendu compte de ce déplacement aux ministres de la guerre et de l'intérieur. (Art. 60 de l'ordonnance.)

Les dépenses relatives au casernement de la gendarmerie sont à la charge du département. (Décr. 11 juin 1810; Circ. min. de l'int. 2 mars 1818.)

En aucun cas, ces dépenses ne peuvent être supportées par les communes. Si, par exception à ce principe, ces dernières demandaient à concourir aux dépenses d'établissement ou d'acquisition d'une caserne destinée à la gendarmerie, elles ne pourraient y être autorisées que dans le cas où il devrait en résulter pour elles un avantage non contesté. (Avis du comité de l'intérieur, 20 janvier 1830.)

A consulter : Bos., De Mag. et Del.

TITRE X.

DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES.

LÉGISLATION.

Loi du 5 février 1817.
— du 25 mars 1818.
— du 29 juin 1820.
Ordonnance du 4 septembre 1820.
— du 11 octobre 1820.
Loi du 9 juin 1824.
— du 2 mai 1827.
— du 2 juillet 1828.
— du 12 septembre 1830.
— du 19 avril 1831.

Capacité électorale.

La loi du 19 avril 1831, résumant toute la législation antérieure, nous occupera exclusivement dans ce titre.

Electeurs. — Les qualités et conditions requises pour être électeur peuvent toutes se ramener aux six chefs suivants :

1° Qualité de Français;

2° Vingt-cinq ans d'âge;

3° Jouissance des droits civils et politiques;

4° Cens de 200 fr.;

5° Domicile politique;

6° Inscription sur les listes électorales.

Avant d'entrer dans l'examen rapide de chacune de ces six conditions, nous ferons d'abord remarquer que, sous le rapport du cens, il y a trois sortes d'électeurs :

1° *Electeurs censitaires.*—Les électeurs ordinaires qui tirent leur droit électoral du cens de deux cents francs (art. 1er, L. 19 avril 1831);

2° *Electeurs adjoints ou qualifiés.* — Les électeurs desquels la loi n'exige qu'un cens de 100 fr. seulement, à cause de la qualité dont ils sont revêtus, ce sont : 1° les membres de l'institut; 2° les officiers des armées de terre et de mer, jouissant d'une pension de retraite de 1200 fr. au moins (art. 3, *ibid.*);

3° *Electeurs supplémentaires.* — Enfin, dans les arrondissements où les électeurs des deux premières classes ne présentent pas un effectif de cent cinquante personnes, la loi appelle pour compléter ce nombre les citoyens les plus imposés après ceux qui payent 200 fr. de contributions. (Art. 2, *ibid.*)

Du reste, sauf la différence du cens, les électeurs des trois classes sont soumis aux mêmes règles en ce qui concerne la qualité de Français, l'âge, la jouissance des droits civils et politiques, le domicile et l'inscription sur les listes.

Qualité de Français.—On est Français ou par droit de naissance, ou par le bienfait de la loi, ou par la réunion d'un territoire à la France. Il n'y a aucune distinction à faire entre le Français d'origine et celui qui a été naturalisé.

Quiconque perd la qualité de Français ne peut plus être électeur; à cet égard, les règles sont tracées dans les articles 17, 18 et suivants du Code civil.

Vingt-cinq ans d'âge.—L'article 19 de la loi du 19 avril 1831, décide que, pour être porté sur les listes électorales, il faut que les vingt-cinq ans soient accomplis *avant* le 21 octobre, époque de la clôture de la révision annuelle des listes. Ainsi, celui qui serait né le 22 octobre, ne serait électeur qu'à vingt-six ans.

Jouissance des droits civils et politiques. — La jouissance des droits civils appartient à tout Français, mais la jouissance des droits politiques n'appartient qu'aux citoyens français. On considère comme droits politiques l'aptitude à être électeur, juré, fonctionnaire public, etc., etc., aptitude qui se perd lorsqu'on est frappé, soit par des peines afflictives ou infamantes, soit par les dispositions de l'article 42 du Code pénal.

Cens de 200 *francs.* — Le cens électoral est l'ensemble des diverses contributions que la loi rend aptes à former le titre de l'électeur. L'article 4, de la loi du 19 avril 1831, énumère les contributions directes qui confèrent le droit électoral; l'article 5 s'occupe du même objet.

En principe général, on ne peut se prévaloir des contributions d'autrui ; cependant, cette règle n'est pas absolue ; ainsi, 1° le père profitera des contributions des biens de ses enfants, pourvu qu'il en ait la jouissance. Ce droit disparaît en cas d'émancipation; 2° le mari profitera des contributions de sa femme, même non commune en biens, pourvu qu'il n'y ait pas eu séparation de corps (art. 6, L. 19 avril 1831); 3° une veuve, une femme séparée de corps ou divorcée, peut choisir entre ses fils, petits-fils, gendres ou petits-gendres, et déléguer l'un d'eux pour jouir du bénéfice de ses impôts ; à cet égard, elle n'est tenue de suivre aucun ordre, de n'observer aucune hiérarchie ; son choix peut librement s'exercer. (Art. 8, *ibid.*)

La femme dont le mari est mort civilement est considérée comme veuve, la mère adoptive est assimilée à la mère naturelle.

Le gendre devenu veuf et remarié n'est pas déchu de cette faveur, s'il existe un enfant du premier lit.

On peut réunir sur sa tête plusieurs délégations simultanées de son aïeule, de sa mère, de sa belle-mère.

Les délégations sont toujours révocables; mais elles n'ont pas besoin d'être renouvelées chaque année; elles peuvent être faites sous-seing privé à l'enregistrement fixe d'un franc. (Inst. génér. de la régie, 18 décembre 1824, nº 1150; arr. de cass. 28 juin 1830.)

Les associés d'une maison de commerce se partagent les cotes foncières des portes et fenêtres et des patentes. (Art. 6, *ibid.*)

L'impôt des portes et fenêtres est toujours compté aux locataires et fermiers et non aux propriétaires. (Art. 6, *ibid.*)

Tout fermier, à prix d'argent ou de denrées qui, par bail authentique, d'une durée de neuf ans au moins, exploite par lui-même une ou plusieurs propriétés rurales, a droit de se prévaloir du tiers des contributions dues par lesdites propriétés, sans que ce tiers soit retranché du cens électoral du propriétaire. (Art. 9, L. 19 avril 1831.) Le même article 9 établit le mode qui sera employé pour les départements où le domaine congéable est usité.

Si l'usufruit et la nue propriété des immeubles sont séparés, l'impôt profitera exclusivement à l'usufruiter, alors même que, par convention spéciale, le nu propriétaire serait chargé de l'acquitter, ou que l'usufruit serait soumis à une clause résolutoire. (C. cass. 9 avril 1829.)

Les contributions profitent à l'acquéreur à réméré et à l'emphytéote; mais elles ne profitent ni au détenteur à titre d'antichrèse, ni au colon partiaire.

Dans une indivision d'hérédité, les contributions sont comptées à chacun dans la proportion de ses droits héréditaires, car il y a présomption d'égalité. Mais celui qui aura reçu des avantages sera admis à en justifier et à en réclamer le bénéfice.

Toutes les contributions extraordinaires perçues sous le nom de centimes additionnels pour une acquisition, une construction, des réparations de chemins vicinaux, le salaire du garde

champêtre, les dépenses des chambres et bourses de commerce, etc., etc., doivent être comprises dans le cens électoral. (Circ. min. de l'Int. 26 avril 1831.)

Pour mettre tous les électeurs en mesure de prouver leur capacité, la loi du 19 avril 1831, art. 36, oblige les percepteurs des contributions directes à leur délivrer, sur papier libre et moyennant une rétribution de vingt-cinq centimes seulement par extrait, tous extraits de rôles dont ils font la demande.

Temps de possession.—Suivant l'article 4 de la loi du 20 juin 1820, pour être électeur, il fallait posséder une année avant l'époque de la convocation du collége électoral ; c'est ce qu'on appelait la possession annale ; mais, aux termes de l'article 7 de la loi du 19 avril 1831, il suffit, pour que les contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres, puissent être comptées, que la propriété ait été possédée ou la location faite antérieurement aux premières opérations de la révision annuelle des listes électorales, c'est-à dire antérieurement au 1er juin. L'époque à laquelle ont commencé la possession ou la location se prouve par un certificat du maire. Toutefois, cette disposition n'est point applicable à quiconque possède à titre successif, ou par avancement d'hoirie, il suffit, dans l'un de ces deux cas, de réclamer son inscription avant la clôture des listes, c'est-à-dire avant le 20 octobre. — Quant à la patente, il faut qu'elle soit prise et que l'industrie soit exercée un an avant la clôture des listes, c'est-à-dire un an avant le 20 octobre, cette double condition est indispensable.

Domicile politique. — Le domicile politique est la relation du citoyen avec le lieu où il doit exercer ses droits politiques. (Déc. 17 janvier 1806, art. 3.)

Le domicile politique est, en l'absence de toute déclaration contraire, le même que le domicile réel ; mais l'électeur peut le transférer dans tout autre arrondissement électoral où il paye, soit directement, soit par délégation, une contribution directe quelconque, à la charge d'en faire une déclaration expresse au greffe du tribunal civil de l'arrondissement électo-

ral où il a son domicile actuel, et au greffe du tribunal civil de l'arrondissement où il veut le transférer. (L. 19 avril 1831, art. 10.)

Cette double déclaration est soumise à l'enregistrement ; elle doit être accomplie six mois au moins avant la clôture des listes, c'est-à-dire avant le 20 avril au plus tard.

La séparation des deux domiciles n'est qu'une exception à la règle générale qui place le domicile politique dans l'arrondissement où est le domicile réel (art. 102 à 109, Cod. civ.) ; or, du jour où l'électeur, cessant de payer des contributions dans le domicile politique par lui choisi, perd ce domicile exceptionnel, il faut rentrer dans la règle et décider que l'électeur a son domicile politique là où il a son domicile réel. (Avis du Cons. de l'int. 10 juillet 1819 ; Inst. min. 25 octobre 1823.)

Il ne faut pas conclure de l'article 10 de la loi du 19 avril 1831 qu'un électeur ne puisse avoir de domicile politique que dans l'arrondissement où il paye des contributions. Le payement de contributions n'est nécessaire qu'autant que l'électeur veut avoir un domicile politique distinct de son domicile réel, mais celui qui veut exercer ses droits électoraux dans le lieu où il a déjà son domicile réel, n'a pas besoin de payer dans cet arrondissement la moindre contribution. — Tout individu, appelé à des fonctions publiques temporaires ou révocables, est assujetti à la double déclaration ci-dessus indiquée pour le transfert de son domicile politique ; sinon, il conserve son domicile d'origine. (Art. 11, L. 19 avril 1831.) Au contraire, le fonctionnaire inamovible peut exercer son droit électoral dans l'arrondissement où il remplit ses fonctions, parce que là il a *de droit*, son domicile réel et politique. (Art. 11, *ibid.*)

Inscription sur les listes électorales. — Pour avoir droit de voter, il faut être inscrit sur les listes électorales ; la formation de ces listes est confiée à l'administration, sous le contrôle des citoyens ; elles comprennent : les noms et prénoms de tous ceux qui réunissent les conditions énumérées ci-dessus, la date de leur naissance, l'indication des arrondissements de

perception où sont assises leurs contributions propres ou déléguées, la quotité et l'espèce des contributions pour chacun des arrondissements.

Ces listes une fois arrêtées sont permanentes (art. 13, *ibid.*), c'est-à-dire qu'elles ne sont soumises, chaque année, qu'à une simple révision ; une fois inscrit, l'électeur n'a donc plus aucune justification à faire dans l'avenir ; seulement, s'il perd la capacité électorale, il doit le déclarer et provoquer sa radiation que, dans ce cas, le préfet peut aussi opérer, soit d'office, soit sur la réclamation des tiers.

Révision des listes électorales.

Du 1er au 10 juin de chaque année (art. 14, *ibid.*), et au jour *indiqué* par le sous-préfet, les maires des communes composant chaque canton se réuniront à la mairie du chef-lieu, sous la présidence du maire de l'endroit, et, assistés des percepteurs du canton, ils procéderont à la révision de la portion des listes électorales relatives au canton. (Art. 14, *ibid.*)

Dans les villes qui forment à elles seules un ou plusieurs cantons, le maire et les trois plus anciens membres du conseil municipal, selon l'ordre du tableau, font le même travail, auquel participent aussi les maires des communes qui dépendent de l'un des cantons; cette réunion est présidée par le maire de la ville. (Art. 15, *ibid.*)

Les maires doivent diviser en deux catégories distinctes la liste des électeurs : dans la première, ils placent les électeurs censitaires; dans la seconde, les électeurs qui sont à la fois censitaires et qualifiés.

Ces listes ainsi revisées et dressées sont transmises au sous-préfet qui, avant le 1er juillet, doit les envoyer au préfet du département, en y joignant ses observations. (Art. 16, L. 19 avril 1831.)

Ici se termine la mission des maires.

A partir du 1er juillet (art. 17 et 18, *ibid.*), après avoir réuni

toutes les révisions préliminaires et partielles, le préfet s'occupe de la révision définitive et générale des listes de chaque arrondissement : ce travail a nécessairement pour base la liste de l'année précédente qu'il ne s'agit pas de refaire, mais seulement de revoir; cette opération est divisée en deux branches : additions et retranchements. (Art. 18, *ibid.*)

Soit pour additions ou retranchements aux listes, soit pour rectification d'erreurs ou d'omissions, soit pour inscriptions d'office, etc., etc., toutes les décisions du préfet doivent être motivées et portées sur un registre spécial ; les pièces sont visées à l'appui.

Ce travail doit être terminé le 15 août.

Alors les listes de l'arrondissement électoral, rectifiées par le préfet, sont affichées précisément le 15 août (art. 19, *ibid.*) au chef-lieu de chaque canton et dans toutes les communes de 600 habitants et plus; en outre, elles sont déposées au secrétariat de chacune de ces communes et à celui de la préfecture, pour être données en communication à tous ceux qui le requerront. (Art. 19 et 20, *ibid.*) Pour surcroît de prévoyance, le législateur a encore voulu que toute décision provisoire du préfet, qui statue sur la radiation d'un électeur, pour quelque cause que ce fût, lui soit notifiée dans un délai de dix jours : cette notification est faite par un huissier ou un gendarme tenu d'en rapporter un reçu. (Art. 21, *ibid.*)

L'œuvre de l'administration est alors soumise à tous les citoyens ; chacun peut examiner, réclamer, attaquer.

Maintenant commence une période toute différente.

Au 15 août, le préfet a épuisé son droit d'agir d'office, soit pour ajouter des noms, soit pour en retrancher : son travail spontané est fini ; désormais il ne peut plus statuer que sur des réclamations ; les additions comme les retranchements doivent être régulièrement provoqués. Le préfet a, pour ainsi dire, cessé d'être administrateur pour devenir juge en premier ressort, et ses décisions ne sont plus rendues qu'en conseil de préfecture. (Art. 22, L. 19 avril 1831.) A cet effet, dès le 15 août,

un registre coté et parafé par le préfet, est ouvert à la préfecture ; on y inscrit, à la date des présentations et par ordre de numéros, les réclamations de toute espèce que peut soulever la teneur des listes. Le préfet donnera récépissé de chaque réclamation et des pièces à l'appui. (Art. 23, *ibid.*)

Ce registre reste ouvert jusqu'au 30 septembre ; pendant ces six semaines, le droit de réclamer appartient à tous ceux qui prétendent avoir à se plaindre d'une erreur quelconque commise à leur égard, à tous les électeurs de l'arrondissement sans exception, et à ceux même qui, sans être électeurs, sont cependant portés sur la liste supplémentaire du jury, et qui appartiennent à l'arrondissement. (Art. 24, 25, *ibid.*)

Ce droit si large de réclamation accordé aux électeurs et aux jurés ne doit pourtant pas nuire aux tiers attaqués ; aussi, aucune réclamation n'est reçue si on ne justifie pas préalablement qu'elle a été notifiée aux intéressés qui ont dix jours pour y répondre, à partir de celui de la notification (art. 26, *ibid.*). Les pièces respectivement produites par les parties leur sont communiquées sans déplacement. (Art. 27, *ibid.*)

Le préfet, en conseil de préfecture, doit statuer sur les réclamations dans les cinq jours qui suivront leur réception, quand elles sont formées par les parties elles-mêmes ou par leurs fondés de pouvoirs ; et dans les cinq jours qui suivront l'expiration du délai fixé pour répondre à la notification, si elles sont formées par des tiers. (Art. 27, *ibid.*)

Les décisions du préfet sont motivées (art. 27, *ibid.*) ; en résumé, il résulte de ce qui précède :

1° Que l'action du préfet, qui commence le 1er juillet, se divise en deux périodes distinctes : dans la première, il est libre, il administre ; dans la seconde, il statue, en conseil de préfecture, sur des réclamations ;

2° Que toute radiation doit être notifiée sous peine de nullité, et cela qu'elle ait lieu avant ou après le 15 août ;

3° Que l'action des tiers est consacrée, mais avec de sages garanties ; ainsi, qu'il faut faire aux parties intéressées des no-

tifications qui contiennent copie de la demande adressée au préfet et des pièces justificatives; qu'après le 30 septembre, aucune réclamation nouvelle n'est recevable; seulement, on est admis à produire soit des justifications, soit des pièces;

4° Que le préfet est obligé de statuer; qu'il ne peut s'abstenir sans déni de justice; qu'il ne peut prononcer seul sans excès de pouvoir; qu'il n'est compétent qu'en conseil de préfecture; que, s'il refusait de statuer, il serait passible de poursuites criminelles pour déni de justice; le rapporteur de la chambre des pairs, M. le duc Decazes, l'a formellement reconnu.

A partir du 15 août, et de quinzaine en quinzaine (L. 19 avril 1831, art. 29), on publie un tableau de rectifications conforme aux décisions rendues par le préfet dans cet intervalle. — Trois tableaux sont ainsi publiés le 1er, le 15 et le 30 septembre; peut-être un quatrième tableau, aux termes de la loi, devrait-il être publié le 15 octobre; mais il n'en est pas ainsi: le 16 octobre, le préfet procède seulement à la clôture des listes, et le quatrième ou le dernier tableau de rectification est publié et affiché le 20 du mois d'octobre, avec l'arrêté de clôture définitive. (Art. 30 et 31, *ibid.*) A dater de ce moment, aucun changement ne peut être apporté sur la liste, sinon en vertu d'arrêts. (Art. 32, *ibid.*)—A quelque époque de l'année que des élections aient lieu (fût-ce même le 19 octobre suivant), ces listes seules peuvent servir, car leur durée est d'une année entière, du 20 octobre au 20 octobre: l'électeur inscrit sur ces listes a donc, pour toute l'année, un droit acquis, irrévocable, alors même qu'il cesserait de payer le cens. (Art. 32, *ibid.*)

Le préfet, avons-nous dit, siégeant en conseil de préfecture, n'est en quelque sorte qu'un juge de première instance. En effet, ses décisions sont soumises à l'appel, et cet appel est porté, non, comme cela a lieu en matière ordinaire, devant le conseil d'Etat, mais devant la cour royale du ressort. (Art. 33, L. 19 avril 1831.)

Ce recours appartient, soit aux parties elles-mêmes, soit aux tiers; il y a lieu cependant, à l'égard de ces derniers, d'établir

une distinction : lorsqu'il s'agit d'une demande de radiation, tous peuvent également appeler; mais s'il s'agit, au contraire, d'une demande d'inscription, le droit d'appel n'appartient pas aux tiers, il est réservé exclusivement à celui qui a provoqué ou dont on a provoqué l'inscription. (Art. 33, *ibid.*) Les réclamations portées devant les préfets et les actions intentées devant les cours royales, ont un effet suspensif. (Art. 34, *ibid.*)

Les décisions des préfets sont notifiées dans les cinq jours de leur date; l'appel doit être interjeté dans les dix jours de la notification et signifié dans le même délai, *sous peine de nullité*, tant aux préfets qu'aux parties intéressées. Ce délai, nous le répétons, est fatal, néanmoins le jour de la notification n'est pas compté. (Art 33, *ibid.*)

La cause doit être jugée sommairement, toutes affaires cessantes, et sans qu'il soit besoin du ministère d'avoué. Les actes judiciaires auxquels elle donnera lieu seront enregistrés gratis, mais soumis aux droits de timbre et de greffe.

S'il y a pourvoi en cassation, il sera procédé comme devant les cours royales, avec la même exemption du droit d'enregistrement, sans consignation d'amende. (Art. 33, *ibid.*)

Le tiers qui succombe est condamné aux dépens, mais, en aucun cas, le préfet ne peut être condamné à les supporter; en effet, il agit dans un intérêt public et, alors, ces frais retombent à la charge du trésor.

Le préfet, sur la signification de l'arrêt, devra faire, sur la liste, la rectification ordonnée; son refus l'exposerait aux peines portées en l'article 114 du Code pénal.

Tout imprimeur a droit de reprodnire et de vendre la liste des électeurs. (Art. 37, *ibid.*)

La liste électorale peut ne pas s'élever à 150 noms, ou bien, par suite de radiations ordonnées, elle peut être réduite à moins de 150 (art. 35, *ibid.*); dans l'un comme dans l'autre cas, le préfet ne devra donc pas omettre de former et de publier une liste supplémentaire, dressée comme la liste électorale. Ce tableau additionnel comprend les noms des *dix* ci-

toyens qui seront appelés au besoin à compléter le nombre de 150.

Colléges électoraux. — On nomme collége électoral la réunion des électeurs d'un arrondissement.—Chaque collége électoral n'élit qu'un député (art. 39, L. 19 avril 1831); il y a en France 459 colléges électoraux, donc 459 députés. (Art. 38, *ibid.*)—Toutes les fois qu'un collége se compose de plus de 600 électeurs, il est divisé en sections dont chacune comprend 300 électeurs au moins. (Art. 41, *ibid.*)

Les présidents, vice-présidents, juges et juges suppléants des tribunaux de première instance, dans l'ordre du tableau, ont la présidence provisoire des colléges électoraux, lorsque ces colléges s'assembleront dans une ville chef-lieu d'un tribunal. Mais, si les électeurs sont convoqués dans une autre ville (droit qui appartient au roi, art 40), ou si, à cause du nombre des colléges ou des sections, le nombre des juges est insuffisant, alors la présidence provisoire est conférée, à leur défaut, au maire, à ses adjoints et successivement aux conseillers municipaux de la ville où se fait l'élection et toujours dans l'ordre du tableau (art. 42, *ibid.*); les deux électeurs les plus âgés et les deux plus jeunes inscrits sur la liste du collége et présents à la séance sont scrutateurs provisoires. Le bureau ainsi constitué, choisit le secrétaire, qui n'a que voix consultative. (Art. 42, *ibid.*)

Le plus élevé ou le plus ancien dans l'ordre du tableau des fonctionnaires ci-dessus désignés préside la première section et ainsi de suite successivement. Aucun de ces fonctionnaires, s'il n'est électeur, n'a le droit de voter.

La liste des électeurs de l'arrondissement doit rester affichée dans la salle des séances pendant le cours des opérations. (Art. 43, *ibid.*)

Le collége, ou la section, élit à la majorité simple le président et les scrutateurs définitifs. Le bureau ainsi formé nomme un secrétaire qui n'a que voix consultative. (Art. 44, *ibid.*)

Le président du collége ou de la section a seul la police de

l'assemblée. Les autorités civiles et militaires sont tenues d'obéir à ses réquisitions. Si l'on résistait à ses avertissements, il peut lever la séance et l'ajourner au lendemain. (Art. 45, *ibid.*)

Trois membres au moins du bureau sont toujours présents. Toutes les réclamations, toutes les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des opérations du collége sont jugées provisoirement par le bureau, insérées au procès-verbal ainsi que les décisions motivées. Les pièces ou bulletins relatifs aux réclamations sont parafés par les membres du bureau et annexés au procès-verbal.

La chambre des députés prononce définitivement sur les réclamations. (Art. 45, *ibid.*)

Les colléges électoraux ne peuvent s'occuper d'autres objets que de l'élection des députés ; toute discussion, toute délibération, leur sont interdites. (Art. 40.)

(Un grand nombre de solutions à des questions relatives aux matières électorales, sont rapportées dans Cormenin, Leber et de Puibusque, ainsi que dans le *Commentaire des lois électorales.*)

Nul ne pourra être admis à voter, soit pour la formation du bureau définitif, soit pour l'élection du député, s'il n'est inscrit sur la liste affichée dans la salle et remise au président. Toutefois, le bureau sera tenu d'admettre à voter ceux qui se présenteraient munis d'un arrêt de cour royale qui ordonne leur inscription ou qui justifieraient d'un appel contre la décision du préfet et qui produiraient un certificat constatant qu'aucun arrêt n'est encore intervenu. (Art. 46, *ibid.*)—Avant de voter pour la première fois, chaque électeur prête le serment prescrit par la loi du 31 août 1830. (Art. 47, *ibid.*)

Les articles 48, 49 et 50 règlent le mode et les formes du vote.

Chaque scrutin reste ouvert pendant six heures au moins et est clos à trois heures du soir, ou plus tard, s'il est nécessaire ; il est dépouillé séance tenante, après que le président en a proclamé la clôture. (Art. 50.) Après le dépouillement, les bulle-

tins sont brûlés en présence du collége. (Art. 52.) Le dépouillement des scrutins se fait conformément aux articles 51 et 53.

Pour être élu député à l'un des deux premiers tours de scrutin, il faut avoir réuni plus du tiers des voix de la totalité des membres qui composent le collége, et plus de la moitié des suffrages exprimés (art. 54). On a souvent décidé qu'un billet blanc n'était pas un suffrage exprimé. Si les deux premiers tours de scrutin n'ont pas amené de résultat, alors, le bureau proclame les noms des deux candidats qui ont obtenu le plus de suffrages, et on procède entre eux seuls à un ballottage. A ce troisième tour de scrutin, la nomination a lieu à la pluralité des votes exprimés (art. 55, L. 19 avril 1831). S'il y a égalité de suffrages, le plus âgé est proclamé député. (Art. 56, *ibid.*)

La session de chaque collége est de dix jours au plus. Il ne peut y avoir qu'une séance et un seul scrutin par jour (art. 57, *ibid.*). S'il arrivait qu'aucun résultat ne fût obtenu au terme fatal de dix jours, le collége se séparerait alors, car toute opération ultérieure serait nulle ; il ne pourrait plus se rassembler que sur une convocation nouvelle faite par ordonnance royale.

La minute des procès-verbaux de toutes les opérations est transmise par le président du collége au préfet qui, lui-même, les adresse au ministre de l'intérieur.

Nul électeur ne peut se présenter armé dans un collége électoral. (Art. 58.)

Éligibilité.—Nul n'est éligible à la chambre des députés si, au jour de son élection, il n'est âgé de trente ans et ne paye cinq cents francs de contributions directes (art. 59, *ibid*).—Les délégations et attributions de contributions, autorisées pour les droits électoraux, le sont également pour le droit d'éligibilité. (Art. 60, *ibid.*)

Aux termes de l'article 33 de la charte de 1830, si, dans un département, il ne se trouvait pas cinquante personnes âgées de plus de trente ans et payant 500 fr. de contributions directes, le nombre sera complété jusqu'à due concurrence par les

plus imposés au-dessous de 500 fr. Ceux-ci pourront alors être élus concurremment avec les premiers.

Les préfets, sous-préfets, receveurs généraux, receveurs particuliers, payeurs, etc., etc., ne peuvent être élus députés par le collége électoral d'un arrondissement compris en tout ou en partie dans le ressort de leurs fonctions. (Art. 64.)

A consulter : Corm., De Mag. et Del., Bos., Leb. et Pui., Com. L. Elec.

TITRE XI.

DU JURY.

LÉGISLATION.

Loi du 2 mai 1827.

Nous plaçons ici les règles qui président à la composition des listes du jury, seulement à cause de la similitude qu'elles ont, sous plusieurs rapports, avec les dispositions relatives aux droits électoraux.

Les fonctions de juré sont rangées, par l'article 42 du Code pénal, au nombre des droits civiques ; il serait peut-être plus convenable de les placer au nombre des obligations du citoyen. Les personnes appelées à remplir les fonctions de jurés sont :

1° Les membres des colléges électoraux désignés par la loi du 19 avril 1831 ;

Lorsqu'un de ces électeurs, usant du bénéfice qui lui est accordé par l'article 10 de la loi du 19 avril 1831, a transporté son domicile politique dans un département autre que celui dans lequel il a son domicile réel, c'est dans ce dernier qu'il remplit les fonctions de juré.

2° Les fonctionnaires nommés par le roi et exerçant des fonctions gratuites ;

3° Les officiers de terre et de mer en retraite qui jouissent d'une pension de retraite de 1,200 fr. au moins, et qui ont, depuis cinq ans, un domicile réel dans le département ;

Les docteurs et licenciés de l'une ou plusieurs facultés de droit, des sciences et des lettres ;

Les docteurs en médecine, les membres et correspondants de l'institut ;

Les membres des autres sociétés savantes reconnues par le roi ; et, enfin, les notaires après trois ans d'exercice de leurs fonctions.

Pour être juré comme pour être électeur, il faut aussi avoir la jouissance de ses droits politiques et civils. — L'article 311 du Code d'instruction criminelle, et l'article 2 de l'ordonnance de 1827, fixent à trente ans l'âge requis pour être juré : ces dispositions n'ont pas été abrogées par la loi du 19 avril 1831, qui a abaissé l'âge électoral à vingt-cinq ans.

Les fonctions de juré sont incompatibles avec celles de ministre, préfet, sous-préfet, juge, procureur général, procureur du roi, de substituts de ces derniers, et celles de ministre d'un culte quelconque. (Art. 384 C. d'inst. crim.)

Révision des listes du jury. — Chaque année, du 1er au 10 juin, a lieu la révision des listes du jury : cette opération est exactement la même que celle qui a lieu pour la révision des listes électorales ; de même aussi, le résultat de ce travail est transmis au sous-préfet, qui, avant le 1er juillet, l'adresse, avec ses observations, au préfet du département.

Ce travail, en effet, se pratique sur les mêmes listes, si l'on en excepte cependant les personnes désignées plus haut dont la qualité de jurés résulte seulement de leurs fonctions ; en ayant soin également de ne point oublier que l'âge de trente ans étant nécessaire pour être juré, il faut rayer de la liste du jury les électeurs qui n'ont pas encore cet âge, car il doit être révolu au moment de l'ouverture des débats ; de plus, il faut

encore en distraire les personnes qui en sont légalement exclues pour causes d'incompatibilités.

Au 1er août de chaque année, conformément à la loi du 2 mai 1827, le préfet de chaque département dresse une liste de jurés qui se divise en deux parties distinctes :

La première se compose de toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour jouir des droits électoraux dans le département.

La seconde comprend :

1° Les électeurs qui, ayant leur domicile réel dans le département, exercent leurs droits électoraux dans un autre ;

2° Tous ceux qui ne doivent ces droits qu'à leurs fonctions ou qualités.

Quand ces deux listes réunies ne s'élèvent pas à 800 noms, ce nombre est complété par les citoyens les plus imposés au-dessous de 200 fr., ayant leur domicile réel dans le département et âgés de trente ans. (C. d'inst. crim., art. 382.)

Cette liste s'appelle liste générale du département ; elle est permanente et revisée tous les ans.

Les maires contribuent à la formation de cette liste en fournissant aux sous-préfets les noms d'un certain nombre des plus forts contribuables déterminé pour chaque commune, d'après son importance, et d'après le nombre total exigé dans le département. Les sous-préfets vérifient ces listes partielles, avec l'assistance des contrôleurs des contributions directes.

Au 15 août, au plus tard, ces listes vérifiées et dressées par les préfets, sont affichées au chef-lieu de chaque commune.

Au 30 septembre, ces listes sont arrêtées et closes.

Un exemplaire en sera déposé et conservé au secrétariat des mairies, des sous-préfectures et des préfectures, pour être donné en communication à toutes les personnes qui le requerront.

Les réclamations ont lieu de la même manière que pour les listes électorales, et de même aussi le droit d'intervention des tiers, relativement à la liste des jurés, appartient à tous les

citoyens électeurs et à tous les jurés de l'arrondissement.

Après le 30 septembre, le préfet doit, sous sa responsabilité personnelle, extraire de la liste générale une liste pour le service du jury de l'année suivante. — Cette liste est composée du quart de la liste générale, sans pouvoir excéder le nombre de 300 noms, si ce n'est dans le département de la Seine, où elle est composée de 1500 noms.

Cette liste, que nous appellerons annuelle, ainsi rédigée, est transmise immédiatement par le préfet au ministre de la justice, au premier président de la cour royale et au procureur général du roi.

Nul ne peut être porté deux ans de suite sur la liste annuelle.

Trente-six noms qui forment la liste des jurés pour chaque session sont tirés au sort, en audience publique, par le premier président, et cela dix jours au moins avant l'ouverture des assises.

A consulter : Bos., Corm., de Mag. et Del.

TITRE XII.

DES PRISONS.

LÉGISLATION.

Loi du 22 juillet 1791.
— du 29 septembre 1791.
Lois des 20 et 21 octobre 1791.
Constitution de l'an III.
Loi du 3 brumaire an IV.
— du 4 vendémiaire an VI.
Constitution de l'an VIII.
Règlement du 23 nivôse an IX.
Ordonnance du 4 mars 1808.
Ordonnance et règlement des 8 janvier et 20 octobre 1810.
Ordonnance du 12 novembre 1811.
— du 2 avril 1817.
— du 6 février 1818.
Ordonnances des 9 avril et 8 septembre 1819.
Code civil, art. 375 à 383.
Code de procédure civile, art. 781 à 803.
Code d'instruction criminelle, art. 9, 10, 11, 16, 22, 23, 32 et de 603 à 618.

Dans son acception la plus étendue, le mot prison désigne

le lieu où sont renfermées les personnes privées de leur liberté, soit en état de prévention, soit par suite d'un jugement qui les condamne à un emprisonnement ou à une détention plus ou moins longue. — Les prisons se subdivisent en plusieurs classes, suivant qu'elles servent à recevoir les individus prévenus de crimes et de délits, qui n'ont pas été jugés, ou qu'elles sont destinées à recevoir les individus condamnés aux peines prononcées par les cours et tribunaux ; elles reçoivent, dans ces divers cas, les dénominations suivantes :

1° Maisons de police municipale, ou prisons cantonales.

Ces maisons sont établies auprès de chaque justice de paix ; elles sont destinées à la réclusion des condamnés par la voie de police municipale, et servent aussi de dépôt de sûreté pour les prévenus, les accusés, ainsi que les condamnés que l'on transfère d'une prison dans une autre, ou qui ne sont pas encore frappés d'un mandat d'arrêt.

2° Maisons d'arrêt.

Ces maisons, établies dans chaque arrondissement près le tribunal de première instance, sont destinées à retenir les prévenus de délits de la compétence des tribunaux de police correctionnelle ; les prévenus et les accusés de crimes et délits de la compétence des cours d'assises y sont également tenus dans des quartiers séparés, jusqu'à ce que, placés sous les liens d'une ordonnance de prise de corps, il y ait lieu de les transférer dans les maisons de justice.

3° Maisons de justice.

Ces maisons établies près de chaque cour d'assises sont exclusivement réservées à la réclusion des accusés frappés d'une ordonnance de prise de corps.

Les maisons d'arrêt et de justice sont entièrement distinctes des prisons pour peines ;

4° Maisons de correction et maisons de détention.

Ces maisons ou prisons pour peines, désignées le plus souvent sous le nom de maisons centrales de réclusion ou de détention, ou bien encore de maisons de force sont placées sur

différents points du royaume, et affectées au service d'un certain nombre de départements qui dirigent sur ces dépôts les condamnés de leurs ressorts, suivant la destination de chaque maison et la nature des condamnations.

Police et surveillance des prisons.

L'administration, le régime et la police intérieure des prisons, sont placés sous l'autorité des préfets, et, par délégation, dans les arrondissements, sous l'autorité des sous-préfets ; la surveillance en est confiée aux maires ; de plus, un arrêté ministériel, du 20 octobre 1810, a soumis les prisons à l'inspection journalière d'un conseil gratuit et charitable de ciuq membres ; mais, ces conseils, en exécution d'une ordonnance royale du 9 avril 1819, ont été remplacés par les commissions de surveillance.

Dans une circulaire du 29 juin 1838, M. le ministre de l'intérieur rappelle en quoi consistent les devoirs des diverses autorités locales ; nous allons lui emprunter ce qu'il nous paraît indispensable de mettre sous les yeux de nos lecteurs : les devoirs des préfets ne se bornent pas aux visites annuelles, prescrites par l'article 611 du Code d'instruction criminelle; cette prescription de la loi indique suffisamment que, parmi les services dont la direction leur est confiée, celui des prisons exige, de leur part, des soins tout particuliers, puisqu'ils ne doivent pas se contenter d'ordonner, de réglementer, de se faire rendre compte, mais qu'ils sont encore obligés de voir par eux-mêmes, *au moins* une fois par an.

La police des prisons, attribuée aux maires par l'article 613 du Code d'instruction criminelle, n'empêche pas la surveillance directe des préfets et des sous-préfets ; car l'ordre intérieur de ces établissements est, avant tout, d'intérêt général ; et d'ailleurs, lorsque la loi a confié nominativement aux maires la police des prisons, elle en a fait des délégués nécessaires, elle a pu entendre par là interdire à l'autorité supérieure le pouvoir

de substituer aux maires tous autres fonctionnaires, pour l'exercice de ce droit de police, mais elle n'a pas voulu les soustraire en ce point à la surveillance, au contrôle, aux instructions de l'autorité centrale et départementale.

Quant aux commissions de surveillance, les bases de leurs droits et de leurs devoirs se trouvent dans un rapport présenté, en 1819, à la société royale des prisons et dans lequel il est dit : « L'institution des commissions spéciales des prisons présente « à l'égard de la surveillance des avantages que nul autre ré- « gime n'aurait pu procurer. La police intérieure des prisons, « confiée à des administrateurs surchargés de tant d'autres dé- « tails, ne pouvait que rarement être exercée personnellement « par eux. Aujourd'hui, l'exercice de leur autorité leur reste « tout entier; mais il sera rendu plus facile et plus juste, par « l'effet de la surveillance spéciale et journalière qui sera con- « fiée, pour chaque prison, à l'un des membres de chaque « commission. Ce commissaire spécial deviendra, en quelque « sorte, l'œil de l'administration ; il visitera, le plus souvent « possible, la prison dont il aura accepté la surveillance. Sans « donner des ordres directs, il aura le droit de se faire rendre « compte de tout : instructions, régime de santé, détails d'ad- « ministration, police intérieure, tout sera soumis à son inspec- « tion ; il recevra toutes les plaintes, il accueillera toutes les « réclamations, les appréciera, les portera lui-même à l'auto- « rité, signalera les abus, en provoquera la répression. »

Outre ces droits et devoirs nous ajouterons que les commissions de surveillance sont appelées à donner leur avis sur toutes les mesures importantes et chargées de préparer le règlement particulier que doit avoir chaque prison.

Dans la circulaire ministérielle sus citée, il est dit que si, encore aujourd'hui, les commissions peuvent trouver, dans les termes ci-dessus transcrits du rapport de 1819, les points principaux de leurs obligations, il est vrai de dire que le service de surveillance paraît devoir être organisé différemment que ne l'indique ce susdit rapport.

En effet, au lieu d'un membre spécialement délégué pour faire seul le service pendant un temps déterminé, il semble préférable de déterminer que, chaque jour, la prison sera visitée par l'un des membres de la commission, sauf à ceux-ci à s'arranger entre eux pour l'exécution de cette mesure.

On doit prendre garde à ce que les commissions de surveillance ne se méprennent pas sur le véritable but de leur institution.

Il en est qui ne se croient instituées que dans l'intérêt personnel des prisonniers, pour les protéger, en quelque sorte, contre ceux à la garde desquels la loi les confie. Il en est qui, sans se préoccuper des intérêts de la société, bornent leurs soins à adoucir la position de ces prisonniers, en leur procurant le plus de bien-être matériel qu'il est possible. Il est vivement à désirer que toutes les commissions de surveillance ne perdent pas de vue que, en ce qui concerne les condamnés du moins, la véritable amélioration à apporter à leur conduite, c'est de leur faire perdre leurs mauvaises habitudes, de les amener à en contracter de bonnes, notamment celles du travail, de la sobriété, de la soumission, de la résignation; c'est de leur donner une direction morale propre à les ramener au bien.

C'est ici le lieu de parler du règlement général pour les prisons départementales, règlement, en date du 30 octobre 1841, que M. le ministre de l'intérieur a fait insérer, à la suite d'une circulaire, dans le Bulletin officiel de son ministère. Ce règlement, qui est aujourd'hui obligatoire, soumet le régime intérieur des prisons à des règles fixes et à un système uniforme : il autorise la création d'un directeur et d'un commis greffier dans les prisons dont la population est d'au moins 200 détenus (1). Ce directeur est nommé par le ministre, sur la présentation du préfet, l'avis du maire et celui de la commission de surveillance.

Dans les prisons moins importantes, moins populeuses, il

(1) Les fonctions du directeur sont essentiellement administratives.

n'existe ni directeur, ni commis greffier ; ces fonctionnaires y sont remplacés par un gardien chef et un ou plusieurs gardiens préposés à la surveillance et au service intérieur de la prison ; le gardien chef tient les registres d'écrou prescrits par le Code d'instruction criminelle ; en un mot, il remplit, sous l'autorité et l'approbation du maire, toutes les fonctions attribuées au directeur dans les établissements plus considérables.

Dans toutes les prisons, sans distinction, il doit y avoir des sœurs religieuses ou surveillantes, un médecin, un aumônier, etc., etc.

Tous les employés du service administratif, aussi bien que les gardiens sont nommés et révoqués par le préfet ; néanmoins, tout arrêté de révocation n'est définitif que par l'approbation du ministre. (Art. 1, 2, 3, 4, 5, 6 et suiv. du règlem. gén. de 1841.) Les dénominations de geôlier, guichetier et autres doivent cesser d'être employées. (Art. 3.)

Ce règlement du 30 octobre 1841 ne se borne pas à fixer les droits, devoirs et attributions du personnel, mais il détermine avec détail le régime économique ainsi que le régime moral, religieux, disciplinaire et de police des prisons, et il pose les bases de l'organisation du travail des détenus.—De plus, dans ses dispositions générales, il exige qu'indépendamment des visites que les commissions de surveillance doivent faire, ainsi que de celles des préfets et des maires, les sous-préfets fassent, tous les mois au moins, une visite spéciale dans les prisons du chef-lieu de leur arrondissement et qu'ils rendent compte au préfet de leurs observations. (Art. 124, même règ.)

Les préfets et sous-préfets doivent encore s'assurer, lors de leurs tournées annuelles pour le recrutement et autres tournées, de l'état des chambres de sûreté annexées aux casernes de gendarmerie, maisons de dépôt et de police municipale (art. 125, même règl.). Enfin, ce règlement doit être considéré comme la règle de conduite à suivre par les administrateurs, jusqu'au moment de la création présumée du régime cellulaire, réforme désirée comme salutaire, mais dont l'établissement présente

des difficultés telles que, longtemps encore, le régime de la vie commune sera le seul possible dans un grand nombre des quatre cents maisons d'arrêt, de justice et de correction qui existent en France.

La surveillance des prisons exercée par l'administration est principale, mais non pas exclusive. Ainsi, chaque juge d'instruction est tenu de visiter, au moins une fois par mois, les personnes détenues dans la maison d'arrêt de son arrondissement; ainsi, le président de la cour d'assises doit, dans le cours de la session qu'il préside, visiter, au moins une fois, les prisonniers de la maison de justice (art. 611, 612 et 613 Cod. d'inst. crim.). Si ces magistrats aperçoivent des abus, leur devoir est de les signaler immédiatement au ministre de la justice qui les communique au ministre de l'intérieur. Enfin, tous les trois mois, les procureurs généraux et les procureurs du roi doivent signaler au ministre de la justice les condamnés qui se font remarquer dans les prisons par leur bonne conduite. (*Voy.* une nouvelle circulaire du ministre de l'intérieur du 28 juin 1843, et, à sa suite, un projet de règlement particulier.)

Permis de communiquer. — Quand un individu a été condamné, c'est à l'administration qu'il appartient d'accorder l'autorisation de communiquer avec lui; — lorsqu'il est détenu préventivement, c'est, au contraire, le juge d'instruction qui donne le permis de communiquer.

Jeunes détenus.

Il ne s'agit pas ici de coupables châtiés par la loi pour inspirer au dehors une crainte salutaire; mais il s'agit d'enfants, souvent bien jeunes, qui ont agi sans avoir l'intelligence du mal qu'ils commettaient, et dont le juge, par ce motif, doit prononcer l'acquittement (art. 66 et 67 Cod. pén.).—Lorsque ces enfants n'ont pas de famille connue, ou lorsque leur inconduite peut être justement attribuée aux mauvais exemples ou aux conseils pernicieux de leurs parents, l'intérêt de la so-

ciété veut que l'administration se charge de leur tutelle; aussi la loi prescrit-elle que, dans ces circonstances, ces enfants soient remis à l'autorité administrative pour être élevés sous sa surveillance.

Pour remplir cette intention bienfaisante du législateur, déjà la loi de finances de juillet 1840 a mis à la charge du budget de l'Etat, à partir du 1er janvier 1841, les frais d'entretien des jeunes détenus âgés de moins de seize ans, auxquels il est fait application de l'article 66 du Code pénal, lorsque la captivité doit durer plus d'une année.

De plus, dans une instruction du ministre de l'intérieur, en date du 7 décembre 1840, il est dit que c'est un devoir pour l'administratiou de ne rien négliger pour faire, des enfants qui lui sont livrés par la justice, des hommes moraux et laborieux; aussi, le gouvernement a-t-il fait disposer, dans un certain nombre de maisons centrales, des quartiers spéciaux pour y renfermer à la fois des enfants condamnés et des enfants acquittés.—Cette pensée prévoyante et généreuse a également occupé plusieurs conseils généraux qui sont venus en aide au gouvernement en créant, pour ces jeunes enfants, des maisons d'éducation et de travail. C'est ainsi que furent établies les maisons de Paris, Lyon, Strasbourg, Rouen, Bellevaux, Toulouse et quelques autres.

Mais, la charité évangélique ne pouvait pas rester étrangère à cette œuvre d'utile réforme, et c'est à elle que sont dues les maisons d'enfants de Bordeaux et de Marseille, fondées par deux ecclésiastiques (l'abbé Dupuch et l'abbé Fessiaux) dont le dévouement égale les lumières et la piété.—Plus tard, un honorable magistrat, M. Demetz et M. de Bretignières se sont réunis pour fonder à Mettray (dans la Touraine), un institut agricole destiné à recevoir les jeunes détenus. Aujourd'hui, cet établissement promet les plus heureux résultats; ses auteurs ont fait appel à toutes les sympathies généreuses, aucune ne leur a manqué, et, pour les aider dans leur louable entreprise, il s'est spontanément formé une association libre, sous le titre

de *Société paternelle*. La colonie correctionnelle de Mettray sera pour le gouvernement un puissant auxiliaire, car il est incontestable que la vie des champs est plus propre que celle de la prison au développement des forces physiques des jeunes détenus, et, peut-être aussi, à la conservation de leurs mœurs.

L'essai de l'application des jeunes détenus à des travaux agricoles ne se fait pas seulement à Mettray ; il vient d'être commencé dans les environs de Marseille, par les soins de l'ecclésiastique qui dirige les maisons d'enfants situées dans cette ville.—Les établissements affectés aux jeunes détenus sont donc de trois sortes, savoir :

1° Quartiers de correction des maisons centrales pour les enfants condamnés, mais où peuvent aussi être renfermés les enfants acquittés ;

2° Maisons exclusivement affectées aux jeunes détenus, dans un certain nombre de départements, et qu'il convient, pour leur donner une signification légale, de désigner sous le nom de *maisons centrales d'éducation correctionnelle :* ces maisons sont destinées aux enfants acquittés, mais sans exclusion des enfants condamnés ;

3° Colonies agricoles correctionnelles, où ne peuvent être envoyés que des enfants acquittés.

En conséquence, toutes les fois qu'un jeune acquitté ou un jeune condamné aura été mis à la disposition de l'administration par l'autorité judiciaire, le préfet devra demander un rapport sur son compte à la commission de surveillance, ainsi que des renseignements sur ses antécédents, sur ses mœurs et sur ses habitudes; les magistrats de l'ordre jndiciaire l'aideront dans ces recherches. — Suivant les circonstances et d'après le rapport du préfet, le ministre ordonnera l'envoi de l'enfant, soit dans une maison d'éducation correctionnelle, soit dans un quartier de correction. — Si l'enfant est acquitté, son placement en apprentissage chez de simples particuliers ou dans les colonies agricoles pourra être autorisé par le ministre ; mais, en général, tout enfant, avant d'être mis en apprentissage au

dehors, devra être renfermé, au moins une année, dans une maison d'éducation ou de correction. La morale publique serait blessée si l'inconduite n'était flétrie par aucune punition apparente.

La remise des enfants acquittés aux parents qui les réclameraient doit être faite avec une grande réserve, et, pour que le ministre puisse statuer en parfaite connaissance de cause sur de semblables demandes, il faut que le préfet puisse lui fournir les renseignements les plus minutieux sur les familles.

En cas d'inconduite nouvelle, l'enfant peut être réintégré dans la prison par ordre du ministère public ou de l'autorité administrative.

La remise d'un enfant à ses parents, de même que son placement en apprentissage, constitue, au fond, un acte de mise en liberté provisoire après jugement : le préfet doit donc préalablement demander l'assentiment du ministère public à la sortie de l'enfant. S'il arrivait que le ministère public refusât, pour un motif quelconque, de donner son adhésion à la levée de l'écrou d'un jeune détenu dont la mise en apprentissage au dehors serait jugée utile, alors le préfet doit en référer au ministre de l'intérieur, qui s'entendra immédiatement avec le garde des sceaux, ministre de la justice, sur cette opposition.

Les pièces à fournir au ministre de l'intérieur, pour qu'il puisse déterminer la destination à donner aux jeunes détenus, sont :

1° L'extrait du jugement de l'enfant;

2° Les renseignements recueillis tant auprès de l'autorité judiciaire et auprès de la commission de surveillance que partout ailleurs;

3° Les renseignements recueillis sur la famille de l'enfant;

4° L'avis motivé du préfet sur le parti qu'il conviendrait de prendre à l'égard de l'enfant, à savoir : s'il faut l'envoyer dans une maison d'éducation ou dans une maison de correction, ou bien le placer immédiatement en apprentissage, s'il est *acquitté*.

Dans le cas où le préfet est d'avis de placer un enfant en apprentissage, il doit joindre à sa proposition l'assentiment du ministère public et soumettre au ministre le projet de traité qu'il doit consentir (comme agissant au nom de l'État), s'il lui a été fait des propositions pour la mise en apprentissage dans son département. Toutefois, il ne faut pas oublier que la stipulation du prix d'apprentissage ne peut pas s'étendre au delà du terme fixé par le jugement pour l'éducation de l'enfant; la tutelle d'ordre public déférée à l'autorité administrative par le jugement cesse du jour où ce jugement lui-même n'a plus d'effets.

Dépenses des prisons.

Comme l'on vient de le voir dans l'article précédent, à partir du 1er janvier 1841, les dépenses des jeunes détenus sont à la charge du budget de l'État, sauf celle des enfants détenus par correction paternelle. (Art. 378, C. C.) — Quant aux dépenses des autres classes de détenus, la loi impute sur les centimes variables :

1° Celles qui concernent le matériel et la surveillance des maisons d'arrêt, de justice, de correction et des dépôts de sûreté établis aux frais des départements dans les lieux de passage ;

2° Celles qui concernent l'entretien des prévenus, des condamnés dont le jugement n'est pas définitif, des condamnés à moins d'un an d'emprisonnement et des condamnés aux travaux forcés jusqu'au départ des chaînes;

3° Celles qui concernent l'entretien des condamnés destinés à entrer dans les maisons centrales jusqu'à leur admission et les frais de leur casernement.

Les différentes fournitures d'objets nécessaires aux détenus sont faites par entreprise, sous l'inspection des maires; elles sont à la charge du département et s'acquittent sur les mandats que les préfets délivrent tous les mois en conformité d'états que les gardiens dressent et que les maires arrêtent.

M. le ministre de l'intérieur, consulté en 1839 sur la question de savoir si les dépenses des maisons de police municipale sont exclusivement à la charge des communes chefs-lieux de canton, a répondu : « Que, depuis 1791, les lois sur la justice « répressive n'ont reconnu, comme lieux de détention, que les « maisons d'arrêt pour les prévenus, les maisons de justice « pour les accusés, les maisons de correction pour les condam- « nés de police correctionnelle, et les maisons de force pour « les criminels. De plus, la législation ne présente aucune dis- « position qui exige la création de prisons cantonales; dès « lors, la dépense nécessitée par l'établissement de ces prisons « ne peut être réputée obligatoire pour les communes du can- « ton.

« Quant à savoir par qui cette dépense doit être supportée, « lorsque ces prisons existent et reçoivent des détenus, il ré- « sulte, ajoute M. le ministre, tant des principes rappelés dans « une circulaire aux préfets, du 10 juillet 1811, que d'un avis « du comité de l'intérieur du 28 janvier 1834 :

« 1° Que les dépôts servant au transfèrement des prévenus et « des condamnés doivent être considérés comme des annexes « aux chambres de sûreté des casernes de gendarmerie autori- « sées par la loi du 28 germinal an VII, et mis, comme elles, à « la charge des centimes variables;

« 2° Que les maisons de police municipale proprement dites, « c'est-à-dire celles qui reçoivent les individus arrêtés en fla- « grant délit et les condamnés de simple police municipale, ne « cessent pas d'être une charge des communes où elles sont si- « tuées, tant qu'elles n'ont pas voté la suppression. »

M. le ministre termine sa réponse en disant que cette dépense, quoique facultative pour les communes, ne doit pas moins continuer à être votée dans leur intérêt même. En effet, partout où il existe un tribunal, il importe d'avoir une maison de police : ce local en impose aux contrevenants. Ne faut-il pas, d'ailleurs, qu'un juge de paix soit respecté, et qu'au besoin, lorsqu'on lui manque dans l'exercice de ses fonctions ou lors-

que des individus sont pris en flagrant délit, on puisse faire arrêter et déposer en lieu de sûreté les personnes qui s'en rendent coupables? Cette dépense est donc utile, puisqu'elle se rattache au bon ordre et à la tranquillité publique.

Dans les maisons de dépôt ou de police municipale, toutes les dépenses étant imputées sur les fonds communaux, c'est au maire qu'il appartient d'en nommer le gardien, puisque cet employé est payé par la commune.

Il existe aussi des prisons de nature mixte, c'est-à-dire qui servent ou qui intéressent à la fois plusieurs communes, ou une ou plusieurs communes et le département. Pour ces établissements, les frais d'entretien de la prison et ceux de la nourriture et du couchage des détenus sont supportés proportionnellement à l'usage qu'il en est fait, soit par chaque commune, soit par le département. — Dans les prisons de nature mixte, le préfet nomme le gardien, qui doit être payé en partie par la commune ou les communes du ressort et par le département.

Système pénitentiaire.

Chez tous les peuples, et en France particulièrement, l'objet des études et des méditations est de chercher le meilleur système à adopter pour améliorer l'état moral des condamnés; dans cette recherche, un écueil est à éviter : ce sont les utopies trompeuses, d'autant plus trompeuses qu'elles sont parées des sentiments de la plus noble philanthropie, et qu'elles s'écartent plus facilement de la voie du possible et du vrai. C'est ainsi que l'unité du système pénitentiaire universel a été conçue par quelques esprits, généreux sans doute, mais qui n'ont pas compris que chaque peuple a son caractère, ses besoins, et sa civilisation qui le séparent des autres nations.

L'introduction en France des divers systèmes pénitentiaires établis en Amérique conduirait infailliblement aux plus graves inconvénients. En effet, de l'examen approfondi de ces systèmes, il est résulté :

1° Que la prison solitaire, de jour et de nuit, mais sans travail, mène à une oisiveté corruptrice, occasionne une dépense excessive et conduit à un dégoût profond de la vie. Cette méthode ne réforme pas, elle tue.

2° Que la prison solitaire, de jour et de nuit, avec travail, occasionne les mêmes dépenses que dans le premier système et a pour effet d'irriter, d'exalter l'âme du prisonnier ; la gravité de cette peine est extrême.

3° Que la prison solitaire de nuit, avec réunion et travail pendant le jour (système d'Auburn), nécessite des frais énormes de surveillance. Dans ce système, les gardiens doivent constamment exiger un silence absolu et rendre toute communication impossible ; or, le silence ne peut être obtenu que par un châtiment prompt et rigoureux et il n'est pas de châtiment assez sévère pour maintenir ce système.

Disons donc que ces régimes nouveaux ne conviennent nullement à la France et que, d'ailleurs, ce qui peut être bon chez un peuple, peut ne l'être pas chez un autre.

Du reste, en France, les maisons centrales ont aujourd'hui reçu une partie des améliorations matérielles qu'il était possible d'y introduire ; mais il faut se garantir des excès, même dans le bien : ne serait-ce pas blesser la morale publique et la vertu pauvre que de traiter un coupable dans sa prison mieux qu'il ne l'était dans sa demeure au sein de la liberté? Ne serait-il pas à craindre qu'un trop grand bien-être ne créât pour ce coupable des besoins que, plus tard, le travail ne saurait satisfaire? enfin, en rendant sa position heureuse, ne produirait-on pas un effet contraire à celui qu'on doit se proposer d'obtenir?

La religion vient en aide au législateur qui a frappé le coupable ; elle seule peut contribuer aux améliorations qu'on doit désirer, car c'est moins le bien-être matériel que le moral qu'il faut tâcher d'améliorer. Qui ne sait que la religion agit sur l'homme plongé dans l'infortune avec une énergie dont la dé-

pravation de son être ne permettrait pas de concevoir l'espérance ?

Un second moyen d'amélioration doit être puisé dans le travail : en affranchir le coupable, ce serait violer la loi qui l'y condamne ; d'ailleurs, l'oisiveté est souvent la cause principale du crime, et le travail a pour effet de ramener à des idées d'ordre et de morale.

Enfin un dernier moyen d'amélioration se trouve dans la séparation et la classification des prisonniers. C'est pour y parvenir que la commission du budget de 1836 a manifesté le désir qu'il fût créé des maisons ou des quartiers de récidive dont le régime serait différent du régime ordinaire.

Pour que la religion et la morale agissent sur cette tourbe de coupables infectés de misère, d'ignorance et d'immoralité, il faut, en effet, éviter la putréfaction qui résulte de l'accumulation des condamnés de tous les sexes, de tous les âges, et de tous les degrés de perversité. Séparer les sexes pour prévenir la débauche, les âges pour éviter la corruption, faire des classifications de condamnés selon la nature des crimes, la durée de la peine et le degré de perversité, tel doit être le but du gouvernement et de l'administration, quant à présent.

A consulter : De Mag. et Del., Bos., Ch. Lucas (du système pénitentiaire) et MM. de Beaumont et Tocqueville (du système pénitentiaire aux Etats-Unis), Mir., F.

TITRE XIII.

DES ENFANTS TROUVÉS OU ABANDONNÉS
ET DES ORPHELINS PAUVRES.

LÉGISLATION.

Décret du 29 novembre 1790.
— du 15 août 1792.
Loi du 20 septembre 1792.
— du 28 juin 1793.
— du 4 juillet 1793.
Arrêté du 4 messidor an IV (23 juin 1796).
Loi du 27 frimaire an V.
Loi du 30 ventôse an V (20 mars 1797).
— du 26 fructidor an VI.
— du 11 frimaire an VII.
— du 15 pluviôse an XIII.
Décret impérial du 19 janvier 1811.
Circulaire ministérielle du 8 février 1823.

L'abandon des enfants est le triste résultat de la dépravation et de cette licence de mœurs qui se rencontrent malheureusement partout où il y a des populations agglomérées et nombreuses. Ces populations constituant une majorité dans la nation, quoi de plus juste que la nation elle-même soit chargée du soin de réparer les fautes et les égarements de ses membres? ....

Les enfants trouvés et abandonnés se composent non-seulement des enfants trouvés nés hors du mariage de parents inconnus, mais encore de ceux procréés en légitime mariage par les classes inférieures de la société et, de plus, des enfants des pauvres qui, ayant perdu père et mère, et étant dépourvus de toutes ressources, sont reçus dans les hospices en qualité d'orphelins. — Ces trois classes d'enfants marchent sous la même bannière du malheur et forment tous les ans plus du quart de la population de la France. Ce sujet est une branche essentielle de l'économie publique, sous le rapport qu'il se lie aux moyens d'obtenir une bonne population, qu'il se rattache au bonheur

individuel du sexe le plus faible, à l'épuration des mœurs et à l'observation pratique des lois du christianisme.

Il n'entre pas dans notre plan de présenter l'histoire des pauvres enfants trouvés, cependant nous ne pouvons nous empêcher d'en rappeler quelques lignes.

Autrefois, la loi des Francs déclarait les enfants trouvés la propriété de ceux qui les recueillaient. — Jusqu'au quinzième siècle, il n'y eut en France qu'un seul hospice établi à Montpellier pour recevoir ces êtres infortunés. — Charles VII refusa d'autoriser la création d'hospice dans la crainte d'encourager le mal. — Bientôt, ces malheureux enfants devinrent un objet de commerce, on les vendit aux bateleurs, aux magiciens, aux mendiants, moyennant vingt sols par enfant ; et, à la honte de l'humanité, on eut la cruauté de les exposer dans les rues, sur les places publiques et de les laisser à la merci des animaux et des événements ; la mort des neuf dixièmes de ces enfants fut le résultat de ces actes de barbarie.......................

Enfin, au milieu du dix-septième siècle, le vénérable Vincent de Paule, usant du crédit puissant qu'il avait à la cour, fonda un hôpital destiné à servir de refuge à ces innocentes victimes des passions ou du libertinage. Aux pieux et éloquents accents de cet apôtre de la bienfaisance, les sentiments de l'humanité se réveillèrent en faveur de ces infortunés enfants ; toutefois, ce ne fut qu'à la fin du dix-huitième siècle que leur sort n'eut plus rien de semblable à ce qu'il avait été dans les siècles antérieurs. Alors, reparurent dans les maisons d'orphelins, ces physionomies bienveillantes qui, sous l'habit de chasteté, portent sur chaque berceau les regards attentifs et la tendre sollicitude d'une mère ; avec elles, sont revenus les tours, les crèches, la surveillance, l'instruction primaire et l'apprentissage des métiers.

Tel fut le sort des enfants trouvés jusqu'à l'époque du décret de 1811.

Ce décret, dont nous nous occuperons spécialement dans cet article, peut être considéré comme un résumé authentique de

la législation sur cette matière. Il distingue les enfants trouvés, les enfants abandonnés et les orphelins.

Les enfants trouvés, y est-il dit, sont ceux qui, nés de père et de mère inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque ou portés dans les hospices destinés à les recevoir. (Art. 1, 2, 3, 4, Déc. 19 janvier 1811.)

Les enfants abandonnés, sont ceux qui, nés de père ou de mère connus, et d'abord élevés par eux, ou par d'autres personnes à leur décharge, en sont délaissés sans qu'on sache ce que les père et mère sont devenus, ou sans qu'on puisse recourir à eux. (Art. 5 même décret.)

Les orphelins sont ceux qui, n'ayant ni père ni mère, n'ont aucun moyen d'existence. (Art. 6, *ibid.*)

En règle générale, les orphelins pauvres doivent être élevés aux frais des hospices ou des bureaux de bienfaisance de leur commune : tel est le texte des lois et des instructions qui régissent cette partie de l'administration des secours publics.

Néanmoins, il en est de ce principe comme de plusieurs dispositions de la législation incomplète qui règle le service des enfants trouvés, souvent l'application en est impossible. Tel est le cas, par exemple, où une commune n'a pas de ressources suffisantes, ne possède pas d'hospice, n'a pas même de bureau de bienfaisance ou n'en a qu'un trop peu doté ; il est évident qu'alors il faut nécessairement pourvoir par d'autres voies au sort des orphelins pauvres.

Cette grave difficulté n'a pas échappé à la sollicitude du gouvernement, qui a fait étudier les moyens d'y apporter remède. Par suite d'un rapport adressé à M. le ministre de l'intérieur, le 18 avril 1842, le conseil d'Etat, dans sa séance du 20 juillet 1842, a été d'avis qu'application devait être faite aux orphelins pauvres des dispositions contenues dans les titres 1, 3, 4 et 5 du décret du 19 janvier 1811, et qu'ainsi il y avait lieu, par M. le ministre de l'intérieur, de continuer à autoriser les préfets à assimiler les orphelins pauvres aux enfants trouvés et abandonnés.

Cet avis et le rapport qui y a donné naissance ont été adressés à MM. les préfets avec une circulaire de M. le ministre de l'intérieur, le 12 juillet 1843. (Décision ministérielle conforme du 24 novembre 1837.)

Les enfants nés, dans les hospices, de femmes admises à y faire leurs couches, sont assimilés aux enfants trouvés, si la mère est reconnue dans l'impossibilité de s'en charger.

On ne doit comprendre au rang des enfants abandonnés, assimilés pour leur régime et le mode de payement de leurs dépenses, aux enfants trouvés, que les enfants délaissés dont les père et mère sont disparus, détenus, ou condamnés pour faits criminels ou de police correctionnelle.

L'indigence ou la mort naturelle des père et mère ne sont pas des circonstances qui puissent faire admettre leurs enfants au rang des enfants abandonnés. Ils ne peuvent être classés que parmi les orphelins pauvres et les enfants de famille indigente, à la charge exclusive des hospices, ou secourus à domicile.

Les enfants abandonnés ne doivent être admis dans les hospices que :

1° D'après l'acte de notoriété du juge de paix ou du maire constatant l'absence de leur père et mère ;

2° Sur l'expédition des jugements criminels ou correctionnels qui les privent de l'assistance de leurs parents.

Toute admission doit être refusée, si l'enfant a atteint sa douzième année.

Hospices. — Dépôts. — Il doit y avoir, au plus, dans chaque arrondissement, un hospice où les enfants trouvés peuvent être reçus (art. 4). — Dans la presque totalité des départements, sur la demande des conseils généraux, il n'existe plus aujourd'hui qu'un hospice unique destiné à recevoir les enfants trouvés ; ainsi, au lieu d'un tour par arrondissement, il n'y a plus qu'un tour par département. Cette mesure a été prise dans l'intention de rendre les expositions moins faciles, de diminuer le nombre des admissions et, par conséquent, d'arriver à une

économie dans les dépenses de ce service. Cette réduction des tours d'exposition atteindra-t-elle le but qu'on s'est proposé? nous ne le pensons pas; et, quand bien même elle produirait les résultats qu'on en attend (ce qui, déjà, a été jugé positivement impossible), nous la combattrions encore, parce que, dans notre opinion, une semblable mesure est repoussée par la saine morale et par l'humanité.

Il est établi dans les hospices-dépôts des registres qui constatent, jour par jour, l'arrivée des enfants, leur sexe, leur âge apparent et la description des marques naturelles et des langes qui peuvent servir à les faire reconnaître. L'enfant reçoit alors un nom, à moins que des papiers déposés avec lui n'en indiquent un. — Dans les vingt-quatre heures, le préposé doit adresser à l'officier de l'état civil un extrait du registre d'inscription, pour être transcrit sur les registres des actes de naissance. Par une circulaire du 8 novembre 1841, M. le ministre de l'intérieur recommande expressément, à l'égard des enfants qui naissent dans les hospices, les formalités prescrites par les articles 55 et 56 du Code civil, c'est-à-dire la présentation de l'enfant à l'officier de l'état civil et la rédaction de l'acte en présence de deux témoins (hommes ou femmes). Le Code civil n'admet d'exception à cette obligation légale que pour les enfants trouvés proprement dits, encore ces enfants doivent-ils, aux termes de l'article 58, être présentés à l'officier de l'état civil, afin qu'il soit dressé procès-verbal de ce fait et des circonstances qui l'ont accompagné.

Nourrices. — Les enfants trouvés nouveau-nés sont mis en nourrice aussitôt que faire se pourra. (Art. 7, 8 et suivants, Décr. 19 janvier 1811.)

Les nourrices doivent être munies d'un certificat de bonne vie et mœurs, et constatant qu'elles sont en état de soigner et d'élever ces enfants. Le certificat est exempt de la formalité du timbre. (Circ. min. 12 mars 1841.)

Trop souvent les nourrices ont substitué aux enfants trouvés, lorsque ces derniers décédaient, soit leurs propres enfants, soit

ceux d'autres familles, afin de continuer à percevoir les rétributions qui leur étaient dues. Pour prévenir ces substitutions coupables, les circulaires des 27 juillet 1818 et 20 mai 1826 ont prescrit de passer au cou de chaque enfant, au moment de son départ de l'hospice, un collier scellé avec une plaque d'étain, portant pour empreinte la désignation de l'hospice, l'année de l'exposition et le numéro d'ordre de l'enfant. Mais l'expérience a démontré que cette mesure ne remplissait pas complétement le but qu'on s'était proposé : pour remédier aux inconvénients qu'elle a présentés, le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 12 janvier 1842, indique de remplacer le collier par une ou deux petites boucles d'oreilles en argent, qui se scellent de manière à ne pouvoir se détacher sans être coupées, et qui portent les mêmes indications que les colliers. Ces boucles d'oreilles sont enlevées et remises aux hospices, dès que l'enfant a atteint sa sixième année, parce qu'alors les substitutions ne sont plus à craindre (1).

Echange des enfants. — Pour obvier aux fraudes des nourrices, aux fréquentes expositions, aux abus réels et multipliés signalés avec raison à l'attention des préfets et des administrateurs, M. le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 21 juillet 1827, indiqua, comme le meilleur moyen, l'échange général, soit entre départements voisins, soit entre les divers arrondissements d'un même département, de tous les enfants trouvés et abandonnés en âge d'être transportés sans inconvénient. Aux termes de cette circulaire, en cas de réclamation, les enfants devaient être rendus à leurs parents; ils pouvaient aussi être confiés à leurs nourrices ou à d'autres personnes bien famées, que leur attachement pour ces enfants porterait à en demander la charge gratuite.

(1) Par circulaire du 12 mars 1843, M. le ministre insiste pour que les enfants portent une boucle à *chaque* oreille; il prévient les préfets qu'il vient de traiter avec un orfévre de Paris, pour la fourniture de ces boucles d'oreilles, au prix de 58 centimes la paire, en argent fin.

Ces instructions ne reçurent aucune application générale; il y avait dans le principal mode indiqué une difficulté pratique, provenant de ce que les préfets des départements limitrophes entre eux et où, souvent la population est fort inégale, ne pouvaient se concerter de sorte que tout fût prêt à la fois, qu'il y eût parité exacte dans l'échange, ce qui supposait un même nombre d'enfants, tant de tel âge, tant de tel autre, tant de garçons, tant de filles. Ces considérations sont en effet importantes, soit pour la facilité du payement, soit pour la quotité ou pour la durée de la pension.

D'un autre côté, le mode d'échange d'arrondissement à arrondissement n'a pas paru suffisamment efficace; aussi cette mesure ne fût-elle presque nulle part exécutée; ce ne fut réellement qu'en 1834 et 1835 qu'on en fit l'essai. Il en est résulté que, dans quelques départements, cette épreuve fut regardée comme avantageuse, quoiqu'il soit constant qu'elle a occasionné la mort d'un certain nombre d'enfants; que, dans quelques autres, il a été constaté qu'elle n'a produit aucun effet positif. Ce qui est hors de doute, c'est que presque partout ces déplacements d'enfants ont été repoussés par l'opinion publique et qu'ils ont rencontré les plus grands obstacles de la part des commissions administratives des hospices-dépôts. En résumé, cette mesure, sous le rapport économique, ne doit être considérée que comme un palliatif momentané; sous le rapport moral, non-seulement elle est meurtrière, mais encore elle s'oppose à la reconnaissance et à l'adoption des enfants naturels. Il est donc à désirer que la législation intervienne pour concilier les intérêts de l'humanité et ceux des finances des départements.

Inspecteurs départementaux.—Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 12 mars 1839, détermine la création immédiate d'inspecteurs départementaux des établissements de bienfaisance et fixe les attributions de ces nouveaux fonctionnaires.— Déjà, dans quelques départements, on avait créé des inspecteurs du service des enfants trouvés et l'on avait reconnu les

heureux résultats de cette mesure que le ministre vient d'étendre à tous les départements.

Mais, pour que cette création fît tout le bien qu'elle paraît appelée à réaliser, M. le ministre dit qu'il faudrait que l'inspection du service des enfants trouvés et abandonnés ne fût pas seule confiée à ces inspecteurs, mais qu'ils fussent également chargés de l'inspection de tous les établissements charitables du département. Cette extension d'attributions rentre, au surplus, dans l'application des principes constitutifs de l'administration générale, et, notamment, de la loi du 22 décembre-janvier 1790 qui met spécialement au nombre des devoirs et des obligations de l'autorité départementale, l'inspection du régime des hôpitaux, Hôtels-Dieu et établissements de charité ou de bienfaisance.

Du reste, cette mesure ne devra, en aucune manière, changer le caractère de ces fonctionnaires qui, avant tout, sont institués pour accomplir l'obligation que le décret du 19 janvier 1811, article 14, impose à l'administration de faire inspecter, au moins deux fois l'année, les enfants trouvés et abandonnés placés en nourrice ou en pension.

Le choix et la nomination de ces inspecteurs spéciaux appartiennent aux préfets, et leur traitement est naturellement imputé sur les fonds du budget départemental affectés au service des enfants trouvés, à moins que, pour l'avenir, le conseil général ne jugeât préférable d'ouvrir à cette dépense un crédit spécial.

Tutelle et réclamations des enfants. — Les enfants trouvés ou abandonnés restent, jusqu'à leur majorité, sous la tutelle des commissions administratives des hospices, lesquelles désignent un de leurs membres pour exercer, le cas advenant, les fonctions de tuteur; les autres forment le conseil de famille ou de tutelle. (L. 15 pluviôse an XIII, art. 1er et suiv.)

Jusqu'à présent l'administration centrale a manqué de notions sur le sort des enfants, lorsqu'ils ont atteint l'âge de douze ans, et qu'ils cessent, conséquemment, d'être à la charge des

départements et des communes. Les commissions administratives, chargées par la loi de la tutelle de ces enfants jusqu'à leur majorité, doivent, autant qu'il est possible, veiller sur eux même après cette époque ; elles seules peuvent donc fournir des renseignements précieux à ce sujet : aussi, M. le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 22 mai 1838, a-t-il invité les préfets à recueillir ces renseignements et à les lui transmettre.

Les enfants exposés ou abandonnés ne doivent être remis aux parents qui les réclameraient qu'à la charge par ces derniers de rembourser toutes les dépenses que les enfants ont occasionnées ; il ne peut être fait d'exception que pour les parents qui sont reconnus hors d'état de rembourser tout ou partie de cette dépense (art. 21, décr. 19 janvier 1811). Les exceptions ne peuvent avoir lieu qu'autant qu'elles sont autorisées par les préfets qui doivent prendre toutes les précautions nécessaires pour constater la position réelle des réclamants.— La remise d'un enfant aux parents qui le réclament ne doit être effectuée que sur un certificat de leur moralité délivré par le maire de leur commune, et attestant, en outre, qu'ils sont en état d'élever leur enfant.

Dépenses des enfants trouvés et abandonnés.

La loi du 18 juillet 1837, article 30, n° 15, met au rang des charges obligatoires des communes le contingent qui leur est assigné, conformément aux lois, dans la dépense des enfants trouvés et abandonnés. En cela, nous ne voyons que la confirmation de ce qui existait antérieurement, car les communes ont toujours concouru à cette dépense.

Les dépenses de ce service se divisent en deux classes, savoir : les dépenses intérieures et les dépenses extérieures.

Les dépenses intérieures relatives aux layettes et vêtures à fournir aux enfants, et aux frais de leur entretien dans les hospices, soit avant leur départ pour la campagne, soit avant leur

mise en apprentissage, soit lorsque, n'ayant pu rester en nourrice ou en apprentissage, ils reviennent dans les hospices ; ces dépenses, disons-nous, restent à la charge des hospices appelés à recueillir les enfants.

Les layettes et vêtures doivent toujours être fournies en nature.

Les mois de nourrice et pensions des enfants trouvés et abandonnés forment les dépenses extérieures; on y a toujours compris les indemnités à accorder conformément à l'arrêté du 30 ventôse an v, ainsi que les dépenses nécessitées par la revue et l'inspection des enfants.

Il est aujourd'hui pourvu aux dépenses extérieures au moyen :

1° De la portion des amendes et confiscations qui y est affectée ;

2° De la portion des revenus des hospices applicable à cette destination ;

3° Des allocations votées par les conseils généraux et approuvées par le ministre, sur le produit des centimes affectés aux dépenses départementales ;

4° Des contingents assignés aux communes.

Les conseils généraux, en votant la somme à allouer pour ce service, soit sur les centimes variables, soit sur les centimes facultatifs, doivent émettre le vœu sur la quotité de la somme qui peut être rejetée sur les communes, et sur les bases de la répartition de cette somme qui ne peut excéder, dans aucun cas, le cinquième de la dépense. (Circ. 21 août 1839, 3 août 1840 et 13 août 1841.)

Dans sa circulaire du 13 août 1841, M. le ministre de l'intérieur conseille une révision générale des tarifs des mois de nourrices et pensions, attendu l'augmentation du prix des denrées, ou plutôt la dépréciation assez sensible du signe monétaire depuis l'époque de la fixation de ces tarifs. Il ne lui paraît ni juste, ni régulier, ni convenable de supprimer les trois indemnités établies par l'arrêté du 30 ventôse an v, l'une de

18 fr., les deux autres de 50 fr. Quant aux prix des mois de nourrices et pensions, M. le ministre préférerait que leur fixation eût lieu par année et non pas par classification d'âges.

A consulter : De Mag. et Del., Dav., C., Leb. et Pui., Mir. F.

TITRE XIV.

DES ALIÉNÉS.

LÉGISLATION.

Loi des 16-26 mars 1790, art. 9.
— des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3.
— des 19-22 juillet 1791, art. 15.
Code civil, art. 489 à 512.
Code de procédure civile, art. 890 à 897.
Code pénal, art. 114 à 122, 341 à 343, 475, n° 7 et 479, n° 2.

Loi du 30 juin 1838.
Circulaire ministérielle du 23 juillet 1838.
— — du 5 août 1839.
Circulaires ministérielles des 5 et 14 août 1840.
Ordonnance du 16 décembre 1839.

L'ancienne législation n'avait réglé ni le traitement, ni la position légale des aliénés ; elle présentait de choquantes anomalies qu'il était urgent de faire cesser ; la loi du 30 juin 1838 a remédié à cet état de choses en donnant à ce service la régularité et l'uniformité qui lui manquaient.

L'administration a, sous plusieurs rapports, à s'occuper des individus atteints d'aliénation mentale :

1° sous celui de l'ordre et de la sûreté publique, en empêchant la divagation des insensés et des furieux ;

2° Sous celui de la liberté individuelle et de la sûreté des familles, en prévenant, par sa surveillance, des détentions ou des séquestrations arbitraires sous prétexte d'aliénation mentale, et en empêchant que, dans les maisons où sont reçus les aliénés, on n'abuse contre eux du mauvais état de leur raison ;

3° Enfin, sous le rapport de la charité, en se chargeant de pourvoir au traitement des aliénés indigents.

La loi du 30 juin 1838, complétée et développée par l'ordonnance royale du 16 décembre 1839, a pour but de remplir ces trois points importants.

Établissements d'aliénés. — L'isolement des aliénés est à la fois une mesure de sûreté publique et un moyen de guérison ; mais, dans notre état de civilisation, les maisons de correction et de répression ne doivent pas, comme autrefois, recevoir les aliénés ; ils ne sauraient être confondus avec les criminels et partager la rigueur de leur situation. Aussi la loi pose en principe que : chaque département est tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département. (Art. 1er, L. 30 juin 1838.)

Les établissements publics sont placés sous la direction du gouvernement, qui a, par conséquent, le droit de fixer le mode de leur administration et de leur régime (art. 2, *ibid.*) ; les établissements privés sont placés sous sa surveillance, c'est-à-dire que l'administration a le droit d'y faire de fréquentes inspections pour s'assurer qu'ils ne s'écartent pas des prescriptions de la loi. (Art. 3 et 5, *ibid.*)

La loi n'impose donc pas à chaque département l'obligation de fonder un hospice spécial consacré aux aliénés ; elle les invite, au contraire, à s'unir pour entretenir un asile commun à une distance convenable. Dans ce cas, les préfets passent les traités avec les établissements voisins et les soumettent à l'approbation du ministre de l'intérieur. (Art. 1er, § 2, L. 30 juin 1838.)

Les hospices et hôpitaux sont tenus de recevoir provisoirement les personnes qui leur sont adressées par l'autorité publique, jusqu'à ce qu'elles soient dirigées sur l'établissement spécial destiné à les recevoir, ou pendant le trajet qu'elles font pour s'y rendre. Dans les communes où il existe des hospices ou hôpitaux, les aliénés ne peuvent être déposés ailleurs que dans ces hospices ou hôpitaux, et, dans les lieux où il n'en

existe pas, les maires doivent pourvoir à leur logement, soit dans une hôtellerie, soit dans un local loué à cet effet (art. 24, *ibid.*) Dans sa circulaire du 18 septembre 1838, le ministre de l'intérieur fait observer que l'inexécution de cette prescription emporterait pour les administrateurs de tous les degrés une grave responsabilité.

Surveillance. — Les établissements publics ou privés, consacrés aux aliénés, sont visités et surveillés par le préfet et par les personnes spécialement déléguées par lui ou par le ministre de l'intérieur, par le président du tribunal, par le procureur du roi, par le juge de paix et par le maire de la commune (art. 4, *ibid.*). Ainsi donc, s'il y a un abus administratif, l'administration locale sera là pour le réformer; s'il y a une enquête judiciaire à faire, l'autorité compétente sera là pour la faire.

Admission. — Tout aliéné dangereux doit d'abord, dans un intérêt de sûreté générale, être séquestré, et, s'il ne possède aucune ressource, il doit être traité aux frais de l'administration publique. — Mais l'obligation des départements ne s'arrête pas là : la loi du 30 juin 1838 n'est pas seulement une loi de police, c'est aussi une loi de bienfaisance.

Il est des aliénés dont la condition est trop déplorable, quoiqu'ils ne menacent point la sécurité des citoyens, pour que la société ne leur vienne pas en aide. Tous ceux surtout qui sont en proie aux premiers accès d'un mal que l'art peut dissiper doivent être admis à recevoir les secours de la science et de la charité. D'ailleurs, n'existe-t-il pas beaucoup d'aliénés qui, malgré un caractère paisible et des habitudes douces et tranquilles, n'en sont pas moins dangereux, si leur famille n'est pas en position d'exercer ou de faire exercer sur eux une surveillance continuelle? Combien d'incendies et d'autres malheurs ont été occasionnés par des insensés, du reste inoffensifs, et que, par cela même, on laissait errer en liberté!....

Des places doivent donc être fondées dans les établissements d'aliénés, aux frais des départements, d'abord, pour les aliénés dangereux; en second lieu, pour les aliénés qui, bien que leur

état mental ne compromette point l'ordre public ou la sécurité des personnes, présentent des probabilités de guérison ; enfin, en dernier lieu et autant que possible, pour les aliénés dont la position malheureuse appelle les secours publics. — C'est des indigents que le législatenr s'est préoccupé en écrivant les dispositions bienfaisantes de l'article 25 de la loi du 30 juin 1838. Ce serait méconnaître tont à fait l'esprit et le sens de cet article et, en quelque sorte, l'effacer de la loi, que de priver les indigents de son application et de la restreindre aux aliénés pour lesquels l'engagement serait souscrit de payer une pension : ce serait pourtant où conduiraient de trop grandes exigences de la part des conseils généraux qui sont chargés de régler les conditions et les formes de l'admission. (Circ. min. des 5 août 1839 et 14 août 1840.)

Dans les établissements d'aliénés, les admissions sont volontaires ou ordonnées par l'autorité publique (art. 8 et suiv., L. 30 jnin 1838; art. 18 et suiv., *ibid.*) :

1° Dans le cas de placement volontaire, les maires ont à intervenir soit pour l'admission, soit pour la sortie de l'aliéné; pour l'admission, lorsque la personne qui la demande dans un établissement privé ne sait pas écrire ; car c'est par-devant le maire, ou le commissaire de police de la commune du domicile de l'aliéné, que la déclaration est faite et qu'il en est donné acte ; pour la sortie, lorsqu'elle est demandée avant que les médecins aient déclaré la guérison, car alors le maire peut ordonner un sursis provisoire à la sortie, sauf par lui à en référer, dans les vingt-quatre heures, au préfet (art. 20 et 21, *ibid.*) ;

2° Quant aux placements que l'autorité publique peut ordonner d'office dans les cas qni intéresseraient l'ordre public ou la sûreté des personnes, c'est aux préfets qu'est réservé le droit d'en apprécier la nécessité, ainsi que celui de les prescrire; de même, il leur appartient exclusivement anssi d'autoriser la sortie des personnes ainsi placées d'office. (Art. 18, 20 et suiv., *ibid.*).

En cas de danger imminent dûment constaté, les maires

peuvent ordonner, à l'égard des aliénés, toutes les mesures provisoires nécessaires, à la charge d'en référer, dans les vingt-quatre heures, au préfet qui statue sans délai. (Art. 19, L. 30 juin 1838.)

Dépenses du service des aliénés.

Les articles 26, 27 et 28 de la loi du 30 juin 1838 règlent comment et par qui doivent être payées les dépenses du service des aliénés. Maintenant, grâce à la nouvelle loi, ces dépenses sont réparties d'après des principes uniformes dans tout le royaume, et le recouvrement en est fait conformément à la loi de perception d'impôt.

En premier lieu les dépenses de ce service doivent rester à la charge de l'aliéné lui-même, s'il a des revenus personnels, ou bien à celle des personnes qui lui doivent des aliments, aux termes des articles 205 et suivants du Code civil. (Art. 27, *ibid.*)

A défaut ou en cas d'insuffisance de ressources, soit de la part de l'aliéné, soit de celle de sa famille, les dépenses de ce service sont essentiellement départementales, c'est-à-dire qu'il doit y être pourvu sur les centimes affectés aux dépenses ordinaires du département auquel appartient l'aliéné, sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, d'après les bases proposées par le conseil général, sur l'avis du préfet, et approuvées par le gouvernement. (Art. 28, *ibid.*)

Enfin les hospices sont tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés qui étaient ou qui seraient à leur charge et déterminée d'après les dépenses qu'ils ont supportées jusqu'à ce moment, soit en vertu du titre de leur fondation, soit par la volonté spéciale de donataires, soit par suite d'un usage constant et reconnu.

Le concours exigé des communes doit s'entendre dans le sens d'une subvention équitable, et non pas de manière à laisser la dépense entière à la charge des caisses municipales. Le mot concours n'exprime, en effet, que l'idée d'une subvention

subsidiaire. Les départements doivent toujours en payer la plus grande partie; telle est, d'ailleurs, l'opinion de M. le ministre de l'intérieur, opinion développée dans ses instructions des 23 juillet 1838, 5 août 1839 et 5 août 1840. — Quant au domicile de l'aliéné, il faut entendre ici, non le domicile civil tel qu'il est établi par les dispositions des articles 102 et suivants du Code civil, mais le domicile de secours, celui que détermine, pour le cas d'indigence, le titre V de la loi du 24 vendémiaire an II. Or, le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics; le lieu de la naissance, pour l'enfant est le domicile habituel de la mère au moment où il est né. Pour acquérir le domicile de secours, il faut un séjour d'une année dans la commune. (Circ. min. 5 août 1839.)

Quant aux hospices, il ne peuvent donc pas être appelés à fournir un concours; mais, dans certains cas particuliers, une indemnité doit leur être demandée. Néanmoins, on ne pourrait rien exiger des hospices qui ne se trouveraient dans aucune des conditions prévues par la loi.

S'il s'élevait des difficultés à l'occasion du chiffre soit de la subvention à exiger des communes, soit de l'indemnité à demander aux hospices, il serait statué par le conseil de préfecture. (Art. 28, L. 30 juin 1838.)

Les frais de transport, les dépenses de nourriture ou autres que nécessitent les aliénés pendant qu'ils sont déposés provisoirement dans les hospices ou hôpitaux, jusqu'à la décision préfectorale qui ordonne leur placement, sont ajoutés aux frais ordinaires d'entretien et payés comme ces derniers. (Circ. min. 5 août 1839.)

Lorsqu'un étranger atteint d'aliénation a été entretenu dans un asile d'aliénés, c'est le département où est situé cet asile, et non l'Etat, qui doit supporter les frais de l'entretien. En effet, l'Etat n'a à sa disposition aucun fonds sur lequel on puisse imputer la somme nécessaire à cet entretien; et, d'un autre côté, on ne pourrait faire concourir les autres départements à cette dépense, puisque l'individu est étranger.

C'est au département où il a été recueilli, et qui était le plus intéressé, dans un but de sûreté publique, à empêcher sa divagation, qu'incombe naturellement le devoir de le secourir. (Décis. min. du 24 novembre 1837.)

A consulter : De Mag. et Del., Dav., C.; Mir., F.

TITRE XV.

DES CULTES.

LÉGISLATION DU CULTE CATHOLIQUE.

Lois des 2, 3 et 4 novembre 1789.
Déclaration des droits de l'homme du 24 juin 1793.
Loi du 7 vendémiaire an IV.
Articles organiques du 26 messidor an IX.
Convention du 29 messidor an IX.
Loi du 18 germinal an X.
Concordat de 1801.
Décret du 28 février 1810.
Concordat du 13 février 1813.
Décret du 25 mars 1813.
— du 6 novembre 1813.
Ordonnance du 31 octobre 1822.
Charte de 1830, art. 5 et 6.

LÉGISLATION DU CULTE PROTESTANT.

Articles organiques des cultes protestants : loi du 18 juillet 1837, art. 30, et ordonnance du 6 septembre 1842.

LÉGISLATION DU CULTE MOSAÏQUE OU ISRAÉLITE.

Règlement du 17 mars 1808.
Loi du 8 février 1831.

Culte catholique.

La liberté de conscience et des cultes doit être considérée comme un bienfait de la révolution ; elle fut établie par l'assemblée constituante. Dès lors, on reconnut comme un droit imprescriptible de l'homme : qu'il ne peut être inquiété pour ses opinions religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public. La charte de 1830 a également re-

connu un fait déjà constaté par le concordat de l'an x; c'est que : « la religion catholique, apostolique et romaine est professée par la majorité des Français, mais que chacun professe sa religion avec une égale liberté, et obtient pour son culte la même protection; enfin, que les ministres des divers cultes chrétiens reçoivent des traitements du trésor public. (Art. 5 et 6, charte 1830.) »

La conséquence de cette liberté absolue est une protection égale, ou plutôt une faveur commune accordée par le gouvernement à tous les cultes chrétiens, et qui, en outre, a été étendue aux ministres du culte israélite par la loi du 8 février 1831; c'est un hommage rendu au véritable sentiment religieux, sous quelque forme qu'il exerce sa bienfaisante influence.

Puisque les lois garantissent la liberté des cultes et promettent aux différents religionnaires ou à leurs ministres une égale protection, ceux-ci ne doivent jamais oublier que tous les droits et tous les pouvoirs sont dans l'Etat, d'où ils dérivent; que les communions sont dans l'Etat, et non hors l'Etat; que l'on est citoyen avant d'être ministre, et qu'en devenant ministre on ne cesse pas d'être citoyen. Aussi, les ministres des différents cultes doivent-ils se soumettre aux obligations qui leur sont légalement imposées : par exemple, ils ne peuvent procéder aux cérémonies religieuses d'un mariage, sans qu'il leur ait été justifié d'un acte de mariage préalablement reçu par les officiers de l'état civil; autrement ils s'exposeraient aux peines portées par l'article 199 du Code pénal et par l'article 6 de la loi du 28 avril 1832. — D'un autre côté, si dans l'exercice de leur ministère, et en assemblée publique, les ministres du culte prononçaient des discours contenant la critique ou censure du gouvernement, d'une loi, d'une ordonnance royale ou de tout autre acte de l'autorité publique; s'ils provoquaient à la désobéissance aux lois, ou aux autres actes de l'autorité publique; si leurs discours tendaient à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, ou bien si, seulement, ces critiques, censures ou provocations résultaient d'écrits ou d'instructions,

alors ils seraient passibles des peines portées dans les articles 201, 202, 204 et 205 du Code pénal. Tel est, d'ailleurs, l'esprit des articles 52 et 53 du concordat, ainsi conçus :

« Les curés ne doivent se permettre dans leurs instructions aucune inculpation directe ou indirecte, soit contre les personnes, soit contre les autres cultes autorisés par l'Etat.

« Ils ne doivent faire aucun prône, aucune publication étrangère à l'exercice du culte, si ce n'est celles qui sont ordonnées par le gouvernement. »

Quant aux discours tenus en chaire, et portant atteinte à la réputation de quelqu'un, nous ferons observer que le ministre qui en est l'auteur peut être tenu à des dommages-intérêts, en vertu de l'article 1382 du Code civil (Liége, 8 mars 1834); mais qu'à l'occasion de ces injures, il ne peut être traduit sans une autorisation du conseil d'Etat, aux termes de la loi du 18 germinal an x, si ces injures ont le caractère d'abus ecclésiastique dans le sens légal; autrement les ministres du culte peuvent être poursuivis, sans autorisation préalable, car ils ne sont ni agents, ni fonctionnaires du gouvernement.

Nous ajouterons que la base du droit public qui régit aujourd'hui les puissances temporelle et spirituelle a été posée par la fameuse déclaration du clergé de France, du 19 mai 1682, rédigée par Bossuet, et par l'édit de mars, même année, qui ont été déclarés lois de l'Etat par décret impérial de février 1810 : « Le chef de l'Eglise et l'Eglise même, y est-il dit, n'ont reçu de puissance de Dieu que sur les choses spirituelles, et non pas sur les choses temporelles et civiles. — Les rois et les souverains ne sont soumis à aucune puissance ecclésiastique dans les choses temporelles. — Leurs sujets ne peuvent être dispensés de la soumission et de l'obéissance qu'ils leur doivent, ou absous du serment de fidélité. »

Nous ferons encore observer que tout gouvernement exerce deux sortes de pouvoirs en matière religieuse : celui qui appartient essentiellement au magistrat politique, en tout ce qui intéresse la société et celui de protecteur de la religion elle-

même. Aussi tous outrages (publics ou non publics) commis envers un ministre du culte dans l'exercice de ses fonctions, toutes entraves matérielles, toutes voies de fait ou menaces qui ont pour but de contraindre ou d'empêcher une ou plusieurs personnes d'exercer l'un des cultes autorisés, de célébrer certaines fêtes, d'observer certains jours de repos, etc., etc., trouveraient leur juste punition dans les articles 260 et suivants du Code pénal : tellement même que ces délits peuvent être poursuivis d'office par le ministère public. Dans ce cas, l'article 5 de la loi du 26 mai 1819, qui ne permet de poursuivre que sur la plainte de la partie lésée, n'est pas applicable.

Exercice d'un culte dans une commune. —Tout culte religieux ne peut être exercé qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'indiquer. Ici sont parfaitement applicables les dispositions des articles 291 et 294 du Code pénal ; ainsi, si la réunion se compose de plus de vingt personnes et a lieu à des jours marqués, le maire doit se faire représenter l'autorisation accordée par le gouvernement; et, si cette autorisation n'est pas exhibée, interdire aux membres de cette réunion de s'assembler à l'avenir. Le maire doit de plus dénoncer le fait au procureur du roi. (Art. [illegible] C. pén.)

[illegible] un habitant de la commune, sans en avoir reçu l'autorisation du maire, reçoit dans sa maison, pour y célébrer un culte, les membres d'une réunion même autorisée, le maire doit signaler cette contravention au procureur du roi. (Art. 294 C. pén.)

Cérémonies extérieures.—L'article 45 de la loi du 18 germinal an x dispose « qu'aucune cérémonie religieuse n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte catholique, dans les villes où il y a des temples destinés aux différents cultes. » Et l'article 16 de la loi du même jour porte : « qu'il y aura une église consistoriale par six mille âmes de la même communion. » D'où l'on pourrait conclure avec M. Portalis que les cérémonies extérieures ne devraient être prohibées que dans ces localités.

La disposition de l'article 45 a pour but de ne pas blesser les convictions religieuses des habitants et de prévenir toute collision entre les sectateurs des différents cultes. Cependant, quelque sage que soit une telle prévision, l'autorité supérieure tolère fréquemment des exceptions à cette règle, en faveur des processions de la Fête-Dieu, des Rogations, etc., etc.; mais il n'y a là qu'une simple tolérance, et les autorités municipales ne cessent pas d'avoir le droit de s'y opposer, si l'état des esprits leur faisait craindre quelques dangers pour la tranquillité publique. (*Voy.* ord. arr. 1er mars 1842.)

Aucuns monuments, statues et signes religieux ne peuvent être élevés hors des temples, sans la permission de l'autorité. (L. 18 germinal an x.)

Observation des fêtes et dimanches.—La loi du 18 novembre 1814, relative à la célébration des fêtes et dimanches, n'a point été abrogée par la charte de 1830; en 1838, la cour suprême a reconnu et proclamé le maintien de cette loi.

Dans sa circulaire du 2 août 1838, M. le ministre de l'intérieur dit que cette décision de la cour souveraine mérite une sérieuse attention de la part de l'administration, et que, l'interpréter dans un sens absolu, pourrait donner lieu à de graves inconvénients.

Aujourd'hui plus que jamais on doit user de la latitude donnée par l'article 9 de cette loi, en étendant aux usages locaux les exceptions introduites par le législateur pour des cas déterminés et dans des vues d'intérêt général; c'est en appliquant sainement et largement les dispositions de cet article 9 que l'autorité peut parvenir à concilier le respect dû à la loi avec le soin de ne pas apporter d'entraves trop sévères aux nécessités industrielles et commerciales de certaines localités.

Tout arrêté concernant la célébration des fêtes et dimanches ne doit donc être ni publié, ni exécuté qu'après l'approbation du préfet, et cette approbation ne peut être accordée qu'après conviction que les mesures proposées sont l'expression du vœu de la saine majorité des habitants, et, de plus, qu'en rai-

son de la situation de certains établissements, elles ont pour but direct d'assurer le paisible exercice des cultes reconnus par la loi.

Ordres religieux.—La loi du 24 mai 1825, en ne reconnaissant que les communautés de femmes comme susceptibles d'autorisation, maintient implicitement la prohibition prononcée, envers les communautés d'hommes, par le décret du 3 messidor an XII. C'est, du reste, l'opinion exprimée par M. le garde des sceaux dans une lettre, en date du 23 juillet 1828, relative à des établissements de capucins qui s'étaient formés dans le département du Rhône.

L'autorité administrative a toujours été chargée de l'exécution des lois et décrets portant suppression des congrégations religieuses; cette matière est toute administrative, et les tribunaux ne doivent y intervenir que pour assurer l'effet des actes de l'administration, lorsqu'ils sont conformes aux lois.

Quant aux congrégations religieuses de femmes, il ne peut être formé aucun établissement de ce genre, 1° s'il n'est affilié à une congrégation religieuse déjà autorisée; 2° s'il n'a été préalablement informé sur la convenance et les inconvénients de l'établissement; 3° si l'on ne produit, à l'appui de la demande, le consentement de l'évêque diocésain, et l'avis du conseil municipal de la commune où l'établissement devra être formé.

Cérémonies et convois funèbres.—La pompe des cérémonies funèbres, dans l'église et hors de l'église, est réglée par les évêques, dont les arrêtés sont soumis au ministre des cultes et à l'approbation du roi. (Déc. 18 mai 1806.)

Le service exigé pour les morts indigents est fait gratuitement, les maires certifient l'indigence. (*Ibid.*)

Le décret du 23 prairial an XII prévoit le cas où un curé refuserait de concourir à l'inhumation de l'un de ses paroissiens, et il porte, article 19 : « Lorsque le ministre d'un culte, sous quelque prétexte que ce soit, se permettra de refuser son ministère pour l'inhumation d'un corps, l'autorité civile, soit d'of-

fice, soit sur la réquisition de la famille, commettra un autre ministre du même culte pour remplir ces fonctions. Dans tous les cas, l'autorité civile est chargée de faire porter, présenter, déposer et inhumer le corps. »

Il suit des termes de cet article que l'autorité civile peut bien commettre un autre ministre du culte, mais il ne s'ensuit pas qu'elle puisse contraindre cet ecclésiastique à prêter son ministère lorsqu'il croira devoir le refuser. D'un autre côté, l'autorité civile doit faire porter le corps au cimetière et l'y faire inhumer : de plus, elle a le droit de le faire présenter à l'église et de l'y faire déposer, pour que ses parents et amis puissent prier pour le défunt en l'absence du prêtre.

A ce sujet, ainsi qu'à l'occasion des refus de sacrement, Cormenin dit que l'office du prêtre, renfermé dans son église, est tout spirituel, et qu'il faut craindre de briser imprudemment la barrière que la révolution et la philosophie ont eu tant de peine à élever entre le spirituel et le temporel ; car, continue-t-il, si vous vous mêlez des affaires du prêtre, vous lui donnez le droit de se mêler des vôtres. Pour éviter cet écueil, nous soutenons qu'aucune autorité temporelle, judiciaire ou administrative ne devrait statuer lorsqu'il s'agit d'intérêts purement spirituels et appréciables par la foi seule.

Que de difficultés insurmontables s'opposent à l'exécution de l'article de loi sus cité et relatif au refus de sépulture ? que de discussions il a fait naître ? que de trouble il a déjà occasionné ? voilà quelle est la suite de l'oubli des véritables principes...... Mais suivons les raisonnements de M. Cormenin : ou vous croyez, ou vous ne croyez pas ; si vous ne croyez pas, ne demandez pas à l'Eglise ce qu'elle n'accorde qu'aux croyants. Si vous croyez, si vous avez la foi, soumettez-vous à ceux qui gouvernent la foi. Est-ce un acte matériel, authentique, probatif, légal, que vous demandez ? Non, c'est une grâce ou une prière ; or, qui est juge, unique juge de savoir si vous avez droit à cette grâce, à cette prière, si ce n'est le prêtre ou son supérieur dans l'ordre hiérarchique ?

La religion, la charte et la philosophie condamnent la comédie de ces railleuses funérailles où les maires président eux-mêmes au chant des prières, au lieu et place des curés et desservants. Et si vous trouvez un prêtre qui ose obéir à la commission de l'autorité civile, en sépulturant un cadavre scandaleux, vous n'aurez pas une véritable prière, mais des murmures de lèvres; encore si l'évêque punissait ce prêtre de suspense, le conseil d'Etat ne pourrait pas, canoniquement, le relever de cette suspense.

Disons donc que le décret du 24 prairial an XII n'a pu prescrire aux maires de présenter les corps que dans le cas où le curé veut les recevoir; mais, s'il s'y refuse, ce serait une dérision de les présenter au dehors, et une profanation de les présenter au dedans. Quand la loi a deux sens, l'un intelligent et l'autre absurde; pourquoi choisir l'absurde? Le prêtre commis est un intrus; le maire, remplissant le ministère du prêtre, est un impie: l'un fait plus qu'il ne devait faire, et l'autre ne sait ce qu'il fait. (*Voy.* Henrion de Pansey, *du Pouvoir municipal*, page 358, édition de 1840.)

Cloches.—Les cloches sont mises dans la classe des choses nécessaires à la célébration du service divin. En conséquence, tous les frais qu'elles occasionnent, le clocher qui les renferme, la charpente qui les porte, les cordes nécessaires pour les mettre en mouvement, tout cela est à la charge des habitants, lorsque les fonds de la fabrique ne suffisent pas pour y pourvoir. Aussi l'usage des cloches est-il alternativement religieux ou civil.—L'article 18 de la loi du 18 germinal an X porte: « l'évêque se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. On ne pourra les sonner, pour toute autre cause, sans la permission de la police locale. »

Il suit de cette disposition que, lorsqu'un règlement aura été concerté entre l'évêque et le préfet, aucune difficulté ne pourra s'élever entre le curé et le maire. Mais, en l'absence d'un tel règlement, nous pensons que, pour tout ce qui concerne le ser-

vice divin, ou plutôt tout ce qui rentre dans l'exercice du culte, comme la messe, les vêpres, les mariages, baptêmes, décès et autres cérémonies purement religieuses, le curé peut faire sonner les cloches sans l'autorisation du maire; et que cette autorisation est indispensable, s'il s'agit de réunir les habitants pour quelque autre motif, tel qu'un incendie, une inondation, ou tout autre danger public; ici le droit est entièrement et seulement municipal.

Nous croyons devoir signaler ici à l'attention de MM. les maires un usage très-dangereux, malheureusement très-répandu dans les campagnes, nous voulons parler de la funeste habitude de sonner les cloches dans les temps d'orage; de fatales expériences ont prouvé que le mouvement imprimé à l'air par les cloches en branle, attire le fluide électrique; aussi, le parlement de Paris, par des arrêts du 30 juin 1725 et 29 juillet 1784, avait-il eu soin d'interdire un pareil usage. Les autorités municipales, chargées par la loi de prendre toutes les mesures convenables pour prévenir les fléaux calamiteux, ne peuvent pas mieux remplir leur mission qu'en suivant l'exemple du parlement de Paris.

Cimetières.—Les cimetières appartiennent aux communes.

L'article 30, n° 17, de la loi du 18 juillet 1837, n'a fait que déclarer obligatoires pour les communes : la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique.

Aujourd'hui, la clôture et les frais de premier établissement des cimetières est donc une charge obligatoire pour les communes, mais il n'en est pas tout à fait de même pour l'entretien, car cet entretien est aussi une obligation imposée aux fabriques par l'article 37 du décret du 30 décembre 1809, et ce décret n'a pas été abrogé par la loi municipale; or donc, la dépense d'entretien n'incombe aux communes qu'à défaut de ressources de la part des fabriques qui doivent en justifier.

Dans les communes où l'on professe divers cultes, chaque

culte doit avoir un lieu de sépulture particulier ; et dans le cas où il n'y aurait qu'un seul cimetière, on le partagera par des murs, haies, ou fossés, en autant de parties, qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière pour chacun, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants. (Déc. du 23 prairial an XII, art. 15.) Les maires sont spécialement chargés de faire exécuter ces dispositions d'une haute importance, car la police des cimetières leur est spécialement confiée. (Même Déc., art. 16 et 17.)

L'article 36 du décret du 30 décembre 1809 attribue aux fabriques le droit de recueillir à leur profit les produits spontanés du sol des cimetières, c'est-à-dire ces produits qui y croissent sans culture et sans semences, selon l'expression de l'article 583 du Code civil, tels que les herbes, les fruits et les émondes des arbustes et buissons; —quant aux arbres à haute tige, ils sont réputés propriété communale.

Les droits des communes et ceux des fabriques sont donc faciles à distinguer les uns des autres : aux premières appartiennent tous les produits du sol des cimetières qu'on n'obtient que par la culture quelle que soit l'époque à laquelle remonte la production; mais aux secondes, reviennent de droit tous les produits naturels de ce même sol, venus sans le secours de la culture, postérieurement au décret du 30 décembre 1809.

Pour ce qui concerne la clôture des cimetières, nous ferons observer que le haut prix des matériaux et la difficulté de s'en procurer ont porté l'administration supérieure à permettre à beaucoup de communes de clore provisoirement leurs nouveaux cimetières de fossés et de haies vives, pourvu que, provisoirement aussi, ils fussent suffisamment défendus par des palissades.

Aux termes du décret du 23 prairial an XII, l'étendue superficielle des cimetières doit être calculée de telle sorte qu'ils puissent contenir au moins un nombre de fosses cinq fois égal au chiffre de la mortalité annuelle dans la commune, parce que ce laps de cinq années a été reconnu strictement nécessaire

pour préserver la santé publique des graves inconvénients attachés au renouvellement trop fréquent des fosses. Pendant ces cinq ans, chacun peut, sans aucune autorisation et sans nulle rétribution, faire placer sur les fosses une pierre sépulcrale, une croix de fer ou de bois, ou tout autre signe distinctif. C'est la continuation d'un usage respectable dont l'origine se perd dans la nuit des temps et qui a été établi par la piété filiale ou par l'amitié sincère. Mais cette apposition de pierre ou plantation de croix ne confère à la famille ou à l'ami du défunt aucun droit de propriété ni de jouissance, l'existence de ces signes distinctifs est subordonnée au renouvellement des fosses, lequel peut avoir lieu après cinq années révolues. Après cette époque, et sauf avertissement préalable et officieux, la commune a le droit de faire enlever tout ce qui gênerait la libre disposition du terrain, ou bien, si elle y a été autorisée, elle peut, sous certaines conditions et formalités, consentir une concession de terrain, soit temporaire, soit perpétuelle. (Déc. 23 prairial an XII.)

L'article 2 du décret précité porte : « il y aura, *hors des villes et bourgs*, à la distance de trente-cinq à quarante mètres au moins de leur enceinte, des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts. » Nous ferons observer à ce sujet que, bien que ce décret ne paraisse pas avoir voulu étendre aux communes rurales l'obligation de transporter les cimetières à la distance indiquée et que cette disposition ne s'applique rigoureusement en effet qu'aux villes et bourgs, cependant, toutes les fois qu'elles peuvent l'exécuter, il est utile qu'elles le fassent; il est surtout important que toutes les communes dont les cimetières se trouvent placés autour de l'église, s'occupent de chercher un autre terrain pour les inhumations. (Circ. du 26 thermidor an XII.)

Si, pour s'affranchir d'une obligation qui intéresse la santé publique, les administrations municipales se refusaient à la translation de leur cimetière, soit en opposant la rigueur du texte de la loi, soit par tous autres motifs, alors l'autorité pré-

fectorale pourrait puiser, dans la loi du 18 juillet 1837, les moyens de vaincre des résistances irréfléchies. Il suffirait de faire constater, par un rapport des gens de l'art, la nécessité de la translation des cimetières comme cause d'insalubrité. — Cette nécessité une fois régulièrement constatée, le préfet mettrait le maire en demeure de procéder à l'opération, par application de l'article 3, titre 11, de la loi du 16-24 août 1790 (dont le paragraphe 5 charge l'autorité municipale de prévenir, par les précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, épidémies, etc., etc.); si le maire refuse, le préfet y procéderait, soit par lui-même, soit par un délégué spécial, en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 et suivant les formes prescrites par le décret de prairial an XII; il serait pourvu à la dépense, devenue obligatoire (art. 30, n° 17), conformément aux dispositions de l'article 39 de la même loi. (Circ. du min. de l'Int. 20 juillet 1841.)

Aux termes d'un décret du 7 mars 1808, nul ne peut sans autorisation bâtir ou creuser aucun puits à moins de cent mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes. Les puits existants peuvent même être comblés, après visite contradictoire d'experts, en vertu d'un arrêté du préfet sur la demande de la police locale. Ces prohibitions sont suffisamment motivées sur le danger des miasmes délétères qui s'exhalent des fosses, ou des infiltrations putrides dont l'eau des puits pourrait se charger.

Mais, on a prétendu qu'il pouvait y avoir une sorte de contradiction entre les dispositions des deux décrets de l'an XII et de 1808, puisque, dans le premier, il est prescrit d'établir les cimetières à une distance des habitations de trente-cinq à quarante mètres au moins, et que, dans le second, il est défendu de bâtir, creuser des puits, etc., etc., à moins de cent mètres; mais, comme on n'a pas pu vouloir frapper d'aucune servitude les propriétés situées *intrà muros*, puisque, légalement, le cimetière a pu être placé à trente-cinq ou quarante mètres des habitations, nous pensons que les dispositions du

décret de 1808 ne s'appliquent qu'aux propriétés situées hors de l'enceinte habitée du côté de la campagne.

Quant aux formes à suivre pour l'acquisition des terrains nécessaires à la translation ou à l'agrandissement des cimetières, elles ne sont les mêmes que pour les acquisitions communales ordinaires, sauf l'enquête préalable *de commodo et incommodo* qui doit toujours être ordonnée.

En matière de semblables acquisitions, des autorisations en expropriation ont souvent été réclamées et accordées, notamment par une ordonnance du 13 avril 1836 (1).

La violation des tombeaux ou sépultures est punie par l'article 360 du Code pénal d'un emprisonnement de trois mois à un an, et de 16 à 200 fr. d'amende.

Églises.

On appelle *églises*, en général, tous les édifices consacrés par l'évêque, suivant les rits du culte catholique, et dans lesquels se tiennent les assemblées des fidèles qui ont pour objet le service divin et les prières publiques.

La loi du 18 germinal an X a divisé ces établissements en : 1° paroisses ou cures; 2° succursales; 3° chapelles vicariales; 4° annexes; 5° chapelles domestiques et oratoires.

Cures. — Les cures ou paroisses sont les églises desservies par un prêtre institué à perpétuité, nommé de concert entre les autorités ecclésiastique et civile, et soumis aux évêques dans l'exercice de ses fonctions. (L. précitée, art. 17, 18, 19, 27 et 30.)

Les cures sont divisées en cures de première et de deuxième

---

(1) Cet article était rédigé lorsqu'a paru une ordonnance du 6 décembre 1843, suivie d'une circulaire ministérielle du 30 du même mois, qui règle et lève toutes les difficultés qui pourraient naître de la législation actuelle sur la translation des cimetières, sur leur police, sur les concessions de terrains, etc. Il y a donc lieu de consulter les dispositions qui y sont établies. (*Voy.* Rép. adm., février 1844.)



classe ; mais cette distinction n'établit de différence qu'entre les traitements (L. précitée, art. 66). Le titre de cure de première classe n'appartient de droit qu'aux églises des communes d'une population de 5,000 âmes et au-dessus, et il n'y a d'exception à cette règle qu'en faveur des chefs-lieux de préfecture dont la population serait au-dessous de ce chiffre (ord. du 6 avril 1832). Toutes les autres cures ne sont que de deuxième classe; néanmoins, par faveur spéciale, une ordonnance du roi peut les faire entrer dans la première catégorie.

Succursales. — Les succursales sont les églises desservies par un prêtre nommé par l'évêque seul, révocable par lui et exerçant son ministère sous la direction et la surveillance du curé de canton. (Décr. 30 septembre 1807.)

Il n'existe pour les succursales qu'une seule classe ; il y a en France 26,776 succursales légalement reconnues.

Il y a une cure par chaque chef-lieu de canton et une succursale par commune ou aggrégations de communes ; les succursales comme les cures ont un territoire déterminé et une fabrique.

Erection d'une nouvelle cure ou succursale.—Aucune partie du territoire français ne peut être érigée en cure ou en succursale sans l'autorisation expresse du gouvernement (L. 18 germinal an x, art. 62). Cette autorisation ne s'accorde, en général, que sur la demande des conseils municipaux, la proposition de l'évêque et l'avis du préfet ; les pièces à produire pour de semblables érections se composent :

1° Des états de population des communes réclamantes et des communes comprises dans la circonscription de l'église existante : ces états doivent être certifiés par le sous-préfet ;

2° D'un certificat du percepteur des contributions, constatant le montant des impositions payées par les communes réclamantes (en principal) et indiquant s'il existe déjà quelque imposition extraordinaire en recouvrement, quelle en est la quotité et la durée ;

3° D'un certificat de l'ingénieur en chef des ponts et chaus-

sées sur la difficulté des communications entre la commune où est établie la cure ou la succursale, et les communes réclamantes;

4° D'un procès-verbal d'enquête *de commodo et incommodo*, dressé par le juge de paix ou le maire délégué;

5° De la délibération du conseil municipal de la commune où est située l'église existante, lequel tient lieu d'enquête dans cette commune;

6° D'un projet de circonscription pour la succursale nouvelle, c'est-à-dire l'indication des villages ou hameaux qui doivent composer son territoire;

7° De l'avis motivé de l'autorité diocésaine;

8° Enfin le préfet donne son avis, en forme d'arrêté, sur la demande elle-même et sur ses divers points. (L'abbé Affre, Adm. temp. des paroisses.)

Comme nous l'avons dit plus haut, une demande préalable doit être faite, en forme de délibération, par les conseils municipaux des communes qui réclament la création d'une nouvelle succursale, et, dans cette délibération, qui doit être dressée en double expédition (l'une pour l'évêque et l'autre pour le préfet), on doit particulièrement s'attacher à prouver que l'église déjà existante est trop petite pour contenir tous les habitants de son territoire, trop éloignée des habitations d'une partie d'entre eux, ou qu'il y a fréquemment des obstacles pour les communications.

Le dossier ainsi formé est adressé par le préfet au ministère des cultes.

Translations d'églises. — Pour transférer l'église d'un chef-lieu de cure ou de succursale, d'un point sur un autre du territoire de la commune, le droit d'autorisation appartient aujourd'hui à l'administration supérieure locale; un arrêté du préfet est suffisant, et sa compétence en ce point résulte des termes des articles 75 et 77 de la loi du 18 germinal an x.

Mais une enquête *de commodo et incommodo* est un préliminaire indispensable pour éclairer l'autorité sur le nombre et

le mérite des réclamations qui peuvent s'élever. — Le procès-verbal d'enquête doit être accompagné d'un plan du territoire de la commune, de l'avis de l'évêque diocésain, des délibérations du conseil municipal et du conseil de fabrique, et d'un aperçu de la dépense que la translation projetée occasionnera, ainsi que des ressources qui pourront y être affectées. — L'arrêté du préfet pourra être déféré à la décision du ministre de l'intérieur. — Ces formalités sont de rigueur.

Chapelles vicariales. — Ces églises sont établies dans les paroisses ou succursales trop étendues, et lorsque la difficulté des communications l'exige.

Annexes. — On appelle annexes des chapelles élevées dans un village ou hameau, qu'une trop grande distance, ou des chemins impraticables séparent du chef-lieu des cures ou des succursales.

Les chapelles et les annexes sont sous la surveillance des curés ou desservants. — Les formalités relatives à leur érection sont analogues à celles que nous avons exposées ci-dessus. Toutefois, comme ces établissements tombent à la charge des communes, il faut que les conseillers municipaux énoncent, dans leur délibération, le traitement qu'ils proposent pour le vicaire ou chapelain. (Décr. 30 septembre 1807; avis cons. d'Et. 14 décembre 1810.)

Oratoires. — Les chapelles domestiques et les oratoires particuliers, à la ville ou à la campagne, ne sont établis qu'en vertu d'une autorisation donnée par le roi en son conseil, sur la demande des évêques, d'après l'avis des maires et sous-préfets. — Les évêques ne peuvent consacrer les oratoires que sur la représentation de l'ordonnance d'autorisation. (Décr. 22 décembre 1812, art. 4.)

Propriétés des églises. — Les églises, cures, succursales, chapelles ou annexes, et tous autres édifices consacrés au culte, sont la propriété des communes.

En conséquence, toutes les actions relatives à leur propriété doivent être intentées par les communes et non par les fabriques.

(Cons. d'Et. 2 pluviôse an XIII ; décr. 30 octobre 1809; C. cass. 29 décembre 1835.) — Cette question de propriété, qui résulte de la loi du 18 germinal an x, a été contestée par les fabriques, non pas en ce qui concerne les églises, parce que, pour les communes, c'est un droit onéreux, mais en ce qui concerne les presbytères, en appuyant cette prétention sur le décret du 30 mai 1806.

Enfin, le conseil d'Etat, saisi de nouveau de cette grave question, a rendu, le 3 novembre 1836, un avis d'où il résulte :

1° Qu'on doit faire une distinction entre les églises et les presbytères remis par l'Etat, pour le service du culte, dans les cures et succursales rétablies en exécution de la loi du 18 germinal an x, et les églises et presbytères qui, demeurés sans emploi après l'organisation ecclésiastique, ont fait l'objet du décret de concession du 30 mai 1806;

2° Que les édifices de la première catégorie appartiennent aux communes, et ceux de la seconde aux fabriques;

3° Que les communes sont devenues propriétaires à titre définitif et incommutable.

Cet avis a été adopté par M. le ministre de l'intérieur, qui, dans sa circulaire du 23 juin 1838, invite les préfets à le prendre pour règle des instructions qu'ils auront à adresser sur cet objet aux administrations municipales. Nous ferons observer que cette discussion est presque sans nul intérêt aujourd'hui, puisqu'aux termes de la loi du 18 juillet 1837, les communes sont tenues de venir au secours des fabriques quand les revenus de ces dernières sont reconnus insuffisants.

Cette question ainsi résolue, il ne reste plus maintenant de doute sur le droit qu'ont les communes de disposer comme bon elles l'entendront, dans l'intérêt du service communal, de toutes les parties superflues des presbytères, sauf, par elles à demander l'autorisation préalable du gouvernement, en exécution de l'ordonnance du 3 mars 1825.

Dans une circulaire du 27 avril 1839, le ministre de la justice

et des cultes appelle l'attention de l'administration départementale et de l'administration diocésaine sur la conservation des objets d'art que possèdent les églises, tels que sculptures, boiseries, tableaux, vitraux peints, reliquaires, livres de liturgie, etc., etc.

Les communes, est-il dit dans cette circulaire, ont été reconnues propriétaires des églises; les fabriques n'en ont que l'usage. Instituées par la loi pour veiller à la conservation et à l'entretien des temples, les fabriques ne peuvent, à aucun titre, en disposer à leur gré, les mutiler ou les altérer; elles sont responsables des dévastations qu'elles y laissent commettre, et les autorités municipales sont en droit de s'opposer à la destruction, à la vente ou à l'échange de tout ce qui tient à l'édifice, quand bien même la fabrique l'aurait orné, décoré ou réparé de ses propres ressources.—Les limites imposées sous ce rapport à l'administration fabricienne n'existent pas moins pour l'administration communale, car la commune n'est possesseur pareillement que pour conserver et non pour détruire.

Par ordonnance du 19 février 1839, les attributions de la direction des monuments historiques ont été déterminées : ces attributions comprennent : 1° la conservation des anciens monuments qui présentent un intérêt historique ou artistique; 2° l'examen des projets et devis des constructions et réparations de ces édifices.

Une circulaire du 9 février 1841 indique comment l'on doit procéder lorsqu'il s'agit de la restauration ou de la réparation de tous édifices anciens et remarquables par leur architecture; nous allons en extraire les principaux documents.

En principe, toutes les demandes de secours, tous les projets de travaux à exécuter qui concernent les monuments historiques, doivent être adressés au ministère de l'intérieur, pour être examinés par une commission spéciale. La circulaire sus citée énumère les diverses pièces à produire à l'appui des demandes de subventions, subventions qui ne sont accordées uni-

quement qu'en raison de l'architecture des édifices ou des souvenirs qu'ils rappellent.

Souvent les autorités locales paraissent croire que les édifices religieux ou autres inscrits dans le catalogue publié par la commission des monuments historiques doivent être entretenus par le ministère de l'intérieur. Cette opinion est erronée; c'est aux communes et aux départements qu'il appartient surtout de veiller à la conservation des édifices remarquables qu'ils *possèdent*. Le gouvernement ne peut que leur venir en aide dans les sacrifices qu'ils s'empresseraient de faire à cet effet; mais il ne peut ni ne doit prendre à sa charge aucune dépense d'entretien à proprement parler. Le classement sur la liste de la commission constate seulement qu'un édifice est intéressant par son architecture; il est signalé à l'attention des conseils communaux et départementaux; mais, en le désignant comme un monument, le ministère de l'intérieur ne s'engage nullement à donner des fonds pour le restaurer, obligé, par la faiblesse des ressources dont il dispose, à faire un choix très-restreint parmi le grand nombre de monuments classés. Néanmoins, en terminant cette circulaire, le ministre de l'intérieur ajoute qu'il considérera toujours comme un titre à sa sollicitude les sacrifices qui auraient été consentis par les communes ou par les départements.

Dans les obligations imposées aux communes relativement aux églises, aux curés, aux desservants, etc., etc., obligations déterminées par les paragraphes 13 et 14 de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837, il ne faut pas perdre de vue que la loi municipale n'a point abrogé le décret du 30 décembre 1809 qui subsiste dans toute sa force; rien n'a été innové sur ce point; les obligations que ce décret impose aux fabriques d'églises ne peuvent donc pas être méconnues. Ainsi, en résumant la législation sur cette matière, il résulte :

1° Que les indemnités de logement dues aux curés et desservants, sont à la charge des fabriques, et, subsidiairement seulement, à celle des communes;

2° Que cette charge n'incombe aux communes que dans le cas d'insuffisance des revenus des fabriques, insuffisance qui doit être jústifiée aux conseils municipaux, non-seulement par la remise des comptes et budgets, mais encore par la production de toutes pièces à l'appui (Avis cons. d'Et. 20 novembre 1839);

3° Qu'il en est de même, pour les grosses réparations et reconstructions des églises et des presbytères (Déc. 30 décembre 1809, art. 92);

4° Que, quant aux réparations locatives des presbytères, elles sont à la charge des curés ou desservants qui les occupent, aux termes du décret du 6 novembre 1813, article 21, aussi bien que celui du 30 décembre 1809, article 44;

5° Que les curés et desservants ne sont point fondés à exiger des communes un jardin ou une indemnité de jardin, et que les communes sont autorisées, mais non pas *tenues* à voter cette dépense (Min. de l'int. 30 juillet 1838 et 16 mars 1839.);

6° Enfin, que, dans le cas où la commune doit payer l'indemnité de logement, et où le conseil municipal refuse d'allouer les fonds nécessaires pour cette dépense, le recours du curé ou desservant ne peut être exercé que devant l'autorité administrative dans les formes qui ont été réglées par l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, d'où il suit que, lorsqu'un pareil recours est exercé devant le tribunal civil, le conflit doit être immédiatement élevé par le préfet. (Cons. d'Ét. 21 août 1839; Circ. min. 4 novembre 1839.)

Lorsque les communes ne peuvent fournir de presbytère à leur curé ou desservant, elles ont la faculté d'y suppléer par un autre logement ou par une indemnité pécuniaire. (Décr. 30 décembre 1809, art. 92.) Ainsi, l'autorité ecclésiastique ne doit pas exiger, comme condition rigoureuse, que la commune possède un presbytère pour obtenir un desservant; il suffit que son logement soit assuré. (Circ. min. 5 mars 1831.)

Les frais de célébration de services religieux ordonnés par le gouvernement, constituent des dépenses obligatoires du culte

qui tombent à la charge des fabriques.—Les fabriques ne peuvent pas réclamer des communes le remboursement de ces frais, elles ne peuvent que les porter dans leurs comptes et leurs budgets, et, en cas d'insuffisance de leurs ressources, demander aux conseils municipaux de subvenir à cette insuffisance en la forme ordinaire. (Avis cons. d'Et. 21 juillet 1838; Décis. min. 15 septembre 1838.)

Curés, desservants et vicaires.

Traitements. — Les dépenses du clergé sont mandatées par les préfets et payées sur les fonds généraux du trésor, en vertu de la loi du 18 germinal an x, article 66, et d'un décret du 11 prairial an XII.

Le traitement des curés de première classe est de 1,500 fr.;

Le traitement des curés de deuxième classe est de 1,200 fr.

Les curés septuagénaires non-pensionnés reçoivent une augmentation de traitement de 100 fr., et le cumul du traitement et de la pension est autorisé pour les curés septuagénaires pensionnés. (Arr. du 27 brumaire an XI, art. 3, et L. du 15 mai 1818, art. 12.)

Quant aux desservants, ils sont, pour le traitement, divisés en trois classes, savoir :

1° Les septuagénaires reçoivent 1,000 fr.;

2° Les sexagénaires reçoivent 900 fr.;

3° Et les desservants au-dessous de soixante ans reçoivent 800 fr.

Le traitement des desservants a éprouvé beaucoup de variations, mais enfin il a été fixé à la quotité ci-dessus établie par une ordonnance du 6 juin 1830, rendue en exécution de la loi des finances du 2 août 1829.

Une ordonnance du 6 novembre 1814 porte : « Un supplément de traitement de 200 fr. par an sera payé au curé ou desservant que son évêque aura chargé provisoirement du service de deux succursales légalement reconnues, à défaut de desser-

vant en exercice dans l'une d'elles, et autant que durera le double service. » C'est là ce qu'on appelle une indemnité de binage.

Nous devons ajouter que des suppléments de traitement sont alloués aux curés et aux desservants par un grand nombre de communes; mais ni la loi du 18 juillet 1837, ni la législation antérieure ne leur impose cette dépense comme charge obligatoire; elle est demeurée dès lors ce qu'elle a toujours été, c'est-à-dire purement facultative. — Aucune règle n'avait été posée quant à la quotité de ces suppléments communaux; mais une instruction du ministre de l'intérieur, du 10 avril 1830, fixe à 200 fr. la limite dans laquelle devaient se restreindre les votes des conseils municipaux. — Postérieurement à 1830, la jurisprudence ministérielle a été plus nettement fixée sur ce point; il a été établi que, pour les desservants des succursales, ces suppléments ne pourraient, en aucun cas, excéder 200 fr., soit que les communes possèdent des fonds libres, soit qu'elles soient obligées de s'imposer des centimes additionnels. Pour les curés de première et de seconde classe, il a été décidé que les communes ont la faculté de voter des suppléments de traitement en faveur de leurs pasteurs, pourvu que ces suppléments n'excèdent pas 250 fr. et que ces communes n'aient pas besoin de recourir à la voie de l'imposition extraordinaire. (L. du 18 germinal an x, art. 67.)

Chaque curé ou desservant a droit à un presbytère, à un logement convenable ou à une indemnité pécuniaire. (Décr. 30 décembre 1809, art. 92.)

L'administration de l'intérieur, s'appuyant sur les dispositions du décret du 30 décembre 1809, avait, jusqu'en 1839, posé en principe que les fabriques étaient, en ce qui concerne les indemnités de logement aux curés et desservants, principalement obligées comme pour toutes les autres dépenses du culte, et que les communes ne l'étaient que subsidiairement.

Mais un arrêt de la cour de cassation, rendu à la date du 7

janvier 1839, est venu établir un principe contraire à cette jurisprudence administrative; voici dans quelle espèce :

Le curé de l'église de Notre-Dame de Dijon ayant réclamé de la ville une indemnité de logement, celle-ci le renvoya à se pourvoir auprès de la fabrique; mais, sur le refus de cette dernière, un jugement du 16 mai 1836 condamna la ville à payer au curé une indemnité de 400 fr. Sur l'appel, intervint un arrêt de la cour royale de Dijon (1er juillet 1837) qui confirma ce jugement; puis, enfin, l'arrêt de cassation qui a statué en ces termes :

« La cour, — Attendu que la loi du 18 germinal an X ordonne (art. 72) que les presbytères et les jardins attenants seront rendus aux curés, et porte qu'à défaut de ces presbytères, les conseils municipaux sont autorisés à leur procurer un logement et un jardin;

« Attendu que l'expression autorisée est expliquée par l'article 4 du décret du 11 prairial an XII, qui, fixant le traitement aux curés et desservants, déclare qu'au moyen de ce traitement, ils n'auront rien à exiger des communes, si ce n'est le logement, aux termes de l'article 72 de la loi du 18 germinal an X;

« Attendu que le décret du 30 décembre 1809, concernant les fabriques, énumère à l'article 37 toutes leurs charges, et ne met point au nombre de ces charges l'obligation de fournir un logement ou une indemnité aux curés, et que l'article 92 du même décret, énumérant aussi les charges de la commune relatives au culte, oblige les communes à fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire;

« Attendu que la cour royale de Dijon, en condamnant par son arrêt cette ville à payer au curé de l'église Notre-Dame une indemnité à défaut de logement, loin d'avoir violé les lois de la matière, en a fait une juste application, rejette, etc., etc. »

Le ministre de l'intérieur ne crut pas devoir adhérer à la

doctrine exprimée dans cet arrêt ; mais, avant de persister dans ses traditions, il voulut faire appel aux lumières du conseil d'Etat, qui, saisi de cette question, a émis l'avis doctrinal dont voici le texte :

« 1° Que les fabriques doivent appliquer l'excédant de leurs revenus à l'indemnité de logement due au curé ou desservant, à défaut de presbytère, et que cette indemnité n'est à la charge des communes que dans le cas où l'insuffisance des revenus de la fabrique ne lui permet pas d'y subvenir sur ses propres revenus;

« 2° Que, dans le cas où la commune doit payer l'indemnité de logement, et où le conseil municipal refuse d'allouer les fonds nécessaires pour cette dépense, le recours du curé ou desservant ne peut être exercé que devant l'autorité administrative, dans les formes qui ont été réglées par l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 ;

« Qu'en conséquence, lorsqu'un pareil recours est exercé devant les tribunaux civils, le conflit doit être élevé par le préfet. » (Avis cons. d'Et. 21 août 1839, adressé le 4 novembre 1839, par le ministre de l'intérieur aux préfets, comme devant leur servir de règle de conduite. — Voy. *Bull. off. min. de l'int.*, vol. 1839, p. 350.)

Le décret du 30 décembre 1809, articles 39 et 40, met à la charge des fabriques, et subsidiairement à celle des communes, le traitement des vicaires, et il décide que ce traitement sera de 500 fr. au plus, et de 300 fr. au moins, dans les communes *autres* que celles de 5,000 âmes.

L'insuffisance de ce traitement a nécessité l'intervention du gouvernement. Les vicaires des communes d'une population au-dessous de 5,000 âmes ont donc reçu de l'Etat, depuis 1809, tantôt un secours de 200 fr., tantôt un secours de 250 fr.; plus tard, il leur a été alloué 300 fr., et enfin, aujourd'hui, par suite d'une ordonnance du 6 janvier 1830, ce secours est élevé à 350 fr. — Cette dernière augmentation, toute faible qu'elle est, n'en a pas moins provoqué des explications qui ont été don-

nées à la tribune par le ministère, lors de la discussion de la loi de finances du 2 août 1829. Ces explications ont amené une solution que M. le ministre a cru devoir transmettre aux préfets dans sa circulaire du 5 mai 1831 ; en voici le résumé : « Lorsque le traitement des vicaires a été fixé en 1809, y est-il dit, on a considéré que les sommes accordées, soit comme minimum, soit comme maximum, devaient, avec les 300 fr. payés par l'Etat, procurer à ces ecclésiastiques des moyens suffisants d'existence. Or, puisque l'Etat a pris depuis à sa charge une plus forte part de ce traitement, il doit en résulter un soulagement pour les communes : celles-ci doivent donc profiter de l'augmentation du secours alloué sur les fonds de l'Etat (50 fr.), et réduire proportionnellement l'allocation exigée d'elles ; ce qui restreint à 250 fr. le minimum et à 450 fr. le maximum des traitements. »

Malgré tout notre respect pour l'autorité supérieure, nous dirons avec toute assurance que la légalité d'une telle réduction serait fort contestable, car jamais une instruction ministérielle ne pourra valablement déroger à un décret ayant force de loi. Du reste, comme aucune disposition de la loi nouvelle ne mentionne ce projet de réduction, et qu'il n'en a même pas été question à la chambre des pairs, nous en tirons la juste conséquence que les traitements des vicaires doivent être maintenus au taux fixé par le décret du 30 décembre 1809.

Il n'est pas inutile de faire remarquer ici que le décret du 30 décembre 1809 ne règle le traitement que des vicaires des paroisses des petites communes, sans nullement s'occuper de celui des vicaires des villes de grande population : cela résulte de diverses ordonnances, et, entre autres, de celles des 9-14 avril 1817, et 6 janvier-1er février 1830. Quant aux traitements des vicaires des grandes communes, qui tombent à la charge de la caisse municipale, dans le cas d'insuffisance justifiée des revenus des fabriques d'églises, il paraîtrait convenable, pour la fixation de ces traitements, de prendre pour base les sommes déterminées par le décret de 1809, en y ajoutant toutefois le

montant du secours accordé par l'État, aux termes de l'ordonnance du 6 janvier 1830, et en ayant égard à l'augmentation de dépenses que nécessite le séjour habituel d'une grande ville.

Il n'est point dû de logement aux vicaires. (Circ. du 14 avril 1812.)

Aux termes de la loi du 18 germinal an x, art. 29, les sommes votées pour traitements des curés, desservants et vicaires, ne sont légitimement acquises et ne doivent être payées qu'autant que les titulaires résident au chef-lieu de la paroisse, légalement érigée, et la desservent régulièrement; ils ne peuvent s'absenter sans autorisation et, si leur absence se prolonge au delà de huit jours, il est exercé un décompte sur leur traitement. (Ord. 13 mars 1832, art. 4.)

Casuel.—Le casuel est un impôt indirect, levé par le clergé catholique et à son profit, à l'occasion des fonctions religieuses qu'il exerce. Des arrêtés administratifs et des décrets impériaux ont approuvé, en la régularisant, la perception de certains droits pécuniaires prélevés à l'occasion des baptêmes, des mariages à l'église et des enterrements et services funéraires; —quoi qu'il en soit, il serait plus convenable et plus digne du saint ministère que les tarifs fussent remplacés par une augmentation de traitement équivalente (1).

Mariage des prêtres.—Le mariage des prêtres fut admis par la loi et par la pratique sous les différents gouvernements de la révolution.—Depuis le concordat de 1801, la question commença à paraître douteuse; mais le gouvernement impérial la trancha. A cet effet, une circulaire ministérielle du 14 janvier 1806 porte défense à tous les officiers de l'état civil de procé-

(1) La loi du 16-24 août 1790 confie à l'autorité municipale le maintien du bon ordre dans les églises; toutefois, comme le curé ou desservant est le principal intéressé au maintien de la tranquillité dans l'intérieur de son église, il sera bon que le maire se concerte avec lui sur toutes les mesures à prendre pour cet objet. Ce sera un moyen d'arriver au même but, en évitant tout conflit fâcheux.



der à l'acte de mariage des prêtres, l'engagement dans les ordres sacrés étant un empêchement absolu.

A cet égard, la charte de 1830 n'a rien changé au droit préexistant, résultant de la loi organique et du concordat de l'an x. Les prêtres catholiques sont donc frappés d'incapacité pour contracter mariage, alors même qu'ils ont déclaré renoncer au ministère ecclésiastique. (C. roy. Paris, 14 janvier 1832.)

A consulter pour ce qui concerne le culte et les églises : Aff., Blan., Bos., Corm., Dav., C., De Mag. et Del., Hen., Leb., et Pui., Mir., F., Ro. et Leb., Mir., F.

TITRE XVI.

DES MANUFACTURES ET ATELIERS

QUI RÉPANDENT UNE ODEUR INSALUBRE OU INCOMMODE.

LÉGISLATION.

Décret du 15 octobre 1810.
Ordonnance du 14 janvier 1815.
— du 29 juillet 1818.
— du 23-25 juin 1823.
Ordonnance du 25 mai 1828.
— du 15 octobre 1828.
— du 30 octobre 1836.
— du 15 avril 1838.

C'est au gouvernement qu'il appartient de régler ce qui concerne les manufactures et les ateliers qui répandent une odeur insalubre et incommode. Cependant, les corps municipaux chargés de veiller à la salubrité publique, ne devaient pas rester étrangers aux mesures qu'il convenait de prendre à cet égard, aussi le législateur a-t-il exigé de leur part un certain concours.

Ces sortes d'établissements se divisent en trois classes :

La première classe se compose de ces manufactures ou ateliers dont le voisinage compromettrait gravement la salubrité des villes et lieux habités par les émanations délétères qui s'en exhalent. — Ceux-ci doivent être éloignés des maisons d'habitations.

La seconde classe se compose de ces manufactures et ateliers qui, sans être précisément dangereux pour la santé, répandent des odeurs incommodes. Ceux-ci ne doivent pas être rigoureusement éloignés des habitations; mais il importe, néanmoins, de n'en permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages.

La troisième classe se compose de ces établissements qui, par la malpropreté et le bruit qui accompagnent leur exploitation, seraient dans le cas de nuire au bien-être des citoyens. —Ceux-ci peuvent rester, sans inconvénient, auprès des habitations, mais ils doivent être l'objet d'une surveillance de précaution de la part de la police locale.

La nomenclature des manufactures et ateliers jugés insalubres ou incommodes a été jointe au décret du 15 octobre 1810; plus tard, des additions y ont été faites par différentes ordonnances, et le tout a été réuni dans un tableau dressé par classe, par ordre du ministre de l'intérieur, à la date du 25 mai 1825. Enfin, un nouveau tableau dont la rédaction a été reconnue nécessaire a été publié le 22 novembre 1827. Puis, de nouvelles additions ont été faites par ordonnances des 25 mai 1828, 31 mai et 14 juin 1833, 25 novembre 1836, 27 janvier 1837, 25 mars 1838, 15 avril et 27 mai 1838.

Les formalités pour obtenir l'autorisation et l'autorité qui doit la délivrer varient suivant la classe à laquelle appartient l'établissement à former.

Pour la première classe, la permission ou le refus ne peuvent résulter que d'une ordonnance du roi rendue en conseil d'État. —La demande en autorisation doit être présentée au préfet, et

affichée, par son ordre, pendant un mois, dans toutes les communes à cinq kilomètres de rayon.—Dans ce délai, tout particulier est admis à présenter ses moyens d'opposition ; les maires des communes ont la même faculté.—Le maire de la commune dans laquelle est projeté l'établissement doit, en outre des procès-verbaux constatant l'apposition des affiches et les déclarations qui en ont été la suite, procéder à une enquête *de commodo et incommodo* dans laquelle sont entendus les plus proches voisins. (Ord. 14 janvier 1815, art. 2.)

S'il y a des oppositions, le conseil de préfecture donne son avis, sauf la décision du conseil d'Etat.—Tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage de ces manufactures et ateliers, après que la formation en aura été permise et que la distance des habitations particulières en aura été fixée, ne sera plus admis à en solliciter l'éloignement.

Pour la seconde classe, la permission est accordée par le préfet, sur l'avis du sous-préfet.—La demande en autorisation est adressée au sous-préfet qui la transmet au maire de la commune dans laquelle on projette de former l'établissement, en le chargeant de procéder à des informations *de commodo et incommodo*. (Ord. 14 janvier 1815, art. 15.) Ces informations terminées, le sous-préfet prend sur le tout un arrêté qu'il transmet au préfet et celui-ci statue, sauf le recours au conseil d'Etat par toutes parties intéressées.

S'il y a opposition, le conseil de préfecture statue, sauf le recours au conseil d'Etat.

Pour la troisième classe, la permission est donnée par le sous-préfet (ord. 14 janvier 1815, art. 3), sur l'avis du maire.—La demande en autorisation est adressée au sous-préfet qui ne doit statuer qu'après avoir pris préalablement l'avis du maire et de la police locale.

S'il s'élève des réclamations contre la décision prise par le sous-préfet, elles sont jugées en conseil de préfecture.

Les informations *de commodo et incommodo* auxquelles il doit être procédé par les maires avant toute permission d'établir

une manufacture et un atelier réputés insalubres, devront être accompagnées de l'avis du conseil de salubrité, lorsqu'il en existera un dans la commune.

A consulter : Bos., Hen., De Mag. et Del., Com., Mir. F.

TITRE XVII.

DE L'ÉPIDÉMIE ET DE L'ÉPIZOOTIE.

LÉGISLATION.

Arrêt du conseil du 10 juillet 1746.
— — du 16 juillet 1784.
Décret du 14 décembre 1789.
Loi du 24 août 1790.
Arrêté du gouvernement du 27 messidor an V.
Loi du 3 mars 1822.
Ordonnance du 7 août 1822.

Epidémie.—L'épidémie est une maladie qui attaque à la fois un grand nombre de personnes dans le même temps et dans le même lieu.

La loi du 24 août 1790, art. 3, titre 2, prescrit aux municipalités de prendre des mesures pour prévenir et arrêter les épidémies.

Une circulaire ministérielle du 30 septembre 1813, une loi du 3 mars 1822 et une ordonnance rendue, pour l'exécution de cette loi, le 7 août 1822, ont réglé les mesures extraordinaires qui devaient être prises par suite de l'invasion ou de la crainte d'une maladie pestilentielle.

La circulaire citée ci-dessus, du 30 septembre 1813, a décidé que, dans chaque arrondissement, il devait exister un médecin, sous le titre de médecin des épidémies : ce médecin est nommé par le ministre, sur la proposition du préfet.

Les maladies épidémiques sont, le plus ordinairement, l'effet de l'insalubrité des aliments ou de la corruption de l'air par

les exhalaisons putrides des étangs marécageux ou des eaux stagnantes. Les corps municipaux doivent donc prendre toutes les mesures de précaution que la prudence, l'expérience et les ressources des localités peuvent fournir. Certes, il y a des causes d'épidémies qu'il n'est pas au pouvoir de l'administration de détruire entièrement : telles sont, par exemple, la situation topographique d'une commune, la nature des travaux auxquels ses habitants se livrent, les habitations malsaines, etc., etc. ; mais, quels que soient les obstacles à vaincre, les autorités municipales ne doivent jamais se lasser de combattre. Le bien s'opère lentement, et les bons conseils sont des germes qui portent infailliblement leurs fruits.

Quelle que soit, au surplus, la cause d'une épidémie, aussitôt qu'elle se manifeste, le maire doit en donner avis au sous-préfet, afin que celui-ci puisse envoyer immédiatement le médecin des épidémies dans les lieux où sa présence est jugée nécessaire. Mais il doit bien prendre garde que cette preuve de sa sollicitude ne répande dans le public des alarmes déplacées ; l'inquiétude qui en résulterait suffirait pour donner, à des maladies très-ordinaires, un caractère dangereux. En pareil cas, la prudence prescrit à l'administrateur, comme au médecin, d'atténuer, autant que possible, les premières impressions de terreur. Il doit regarder comme un moyen de diminuer le danger tout ce qui tendra à tranquilliser les malades et à rassurer ceux qui ne le sont pas, sans leur faire négliger les précautions convenables.

Après la disparution de la maladie, le médecin doit remettre au sous-préfet, pour être communiqué au préfet, un rapport détaillé sur sa mission, sur la manière dont il l'a remplie, ainsi que tous les frais et dépenses nécessités par elle. Ces frais sont acquittés, après autorisation ministérielle, sur les fonds départementaux, chapitre des dépenses imprévues. (Circ. 30 septembre 1813.)

Epizootie.—L'épizootie est une maladie contagieuse des bestiaux, plus particulièrement des bêtes à cornes.

Ces animaux sont incontestablement l'une des principales richesses du cultivateur; l'autorité municipale, dans les cas d'épizootie, doit donc, comme dans ceux d'épidémie, employer tous les moyens qui sont en son pouvoir pour préserver la commune de la contagion ou pour en arrêter les progrès. La loi du 24 août 1790 donne le droit de prendre tous arrêtés jugés nécessaires pour prévenir ce fléau, même sans qu'il existe aucun fait de maladie constatée, sur de simples appréhensions qu'il lui appartient d'apprécier.

Il est enjoint très-expressément à tous détenteurs d'animaux soupçonnés d'être attaqués de maladies contagieuses d'avertir sur-le-champ le maire de la commune et de tenir ces animaux renfermés, même avant la réponse du maire, sous les peines de droit.

Quant à la conduite que doit tenir le maire en cette circonstance, elle est tracée par un arrêt du conseil du 10 juillet 1746, par un autre arrêt du 16 juillet 1784, par un arrêté du gouvernement du 27 messidor an v et par une instruction du ministre de l'intérieur, en date du 23 messidor an v, dont voici les principales dispositions :

« Lorsque, d'après le rapport d'un expert, il sera constaté qu'une ou plusieurs bêtes sont malades, le maire veillera à ce que ces animaux soient séparés des autres et ne communiquent avec aucun animal de la commune. Les propriétaires, sous quelque prétexte que ce soit, ne peuvent les conduire dans les pâturages, ni aux abreuvoirs communs, et ils sont tenus de les nourrir dans des lieux renfermés, sous peine de 100 fr. d'amende.—Le maire en informera, dans le jour, le sous-préfet, auquel il indiquera le nom du propriétaire et le nombre des bêtes malades. Le sous-préfet fera part du tout au préfet.

« Aussitôt qu'il sera prouvé au maire que l'épizootie existe dans la commune, il en instruira tous les propriétaires de bestiaux de ladite commune, par une affiche posée au lieu où se placent les actes de l'autorité publique; laquelle affiche enjoin-

dra auxdits propriétaires de déclarer au maire le nombre de bêtes à cornes qu'ils possèdent, avec désignation d'âge, de taille, de poil, etc., etc.; copie de ces déclarations sera envoyée au sous-préfet et par celui-ci transmise au préfet. Le maire fera alors marquer, sous ses yeux, toutes les bêtes à cornes de sa commune avec un fer chaud représentant la lettre M. — Quand le préfet se sera assuré que l'épizootie n'a plus lieu dans son département, il ordonnera une contre-marque telle qu'il le jugera à propos, afin que les bêtes puissent aller et être vendues partout, sans qu'on ait rien à craindre.

« Il est enjoint à tout fonctionnaire public qui trouvera sur les chemins ou dans les foires et marchés des bêtes à cornes marquées de la lettre M, de les conduire devant le juge de paix, lequel les fera tuer sur-le-champ en sa présence.

« Il est ordonné de tenir, dans les lieux infectés, tous les chiens à l'attache, et de tuer tous ceux qu'on trouvera divagants.

« Aussitôt qu'une bête sera morte, au lieu de la traîner, on la transportera à l'endroit où elle doit être enfouie, qui sera, autant que possible, au moins à cinquante toises des habitations; on la jettera seule dans une fosse de huit pieds de profondeur, avec toute sa peau tailladée en plusieurs parties, et on la recouvrira de toute la terre sortie de la fosse.

« Les étables et bergeries qui auront servi aux bestiaux attaqués de maladies contagieuses, seront, à la diligence des officiers municipaux et experts, aérées et purifiées; lesdits lieux ne pourront servir à loger aucuns autres animaux, qu'après cette désinfection que l'on opérera efficacement en employant les procédés indiqués par M. Huzard fils, membre du conseil de salubrité de la Seine, procédés qui se trouvent décrits dans le *Traité sur l'organisation des corps municipaux*, par M. A. Bost, premier volume, page 361. »

Nous avons dit plus haut qu'un expert était chargé de constater l'existence de l'épizootie; le plus ordinairement cet expert est un artiste vétérinaire. Lorsqu'il résultera de son rap-

port ou procès-verbal que les bestiaux malades sont incurables, alors l'abatage doit avoir lieu sans délai, sur l'ordre des maires ou des délégués du préfet.

Il est dressé des procès-verbaux à l'effet de constater le nombre, l'espèce et la valeur des animaux abattus. L'extrait de ces procès-verbaux sert à établir l'état des indemnités auxquelles les propriétaires de ces animaux ont droit, d'après les bases déterminées par les arrêts du conseil des 18 décembre 1774 et 30 janvier 1775.

A consulter : Bos., Mir., F., de Mag. et Del.

TITRE XVIII.

DES COMICES AGRICOLES.

Une circulaire du 22 mai 1820 indique l'avantage qui résulterait pour l'agriculture de l'établissement en France de comices agricoles, analogues à des réunions de ce genre existant en Angleterre et qui seraient des associations volontaires composées de cultivateurs. — Leur but serait de proposer des prix à ceux qui auraient obtenu le plus de succès soit dans un genre quelconque de culture, soit dans l'éducation des bestiaux, soit, enfin, dans le perfectionnement des instruments aratoires. — Ces assemblées qui se réuniraient à des époques périodiques ne pourraient qu'exercer une heureuse influence sur les progrès de l'agriculture, car le plus grand obstacle à ces progrès tient d'une part à l'isolement de chaque propriétaire, de l'autre aux dépenses occasionnées par les essais de perfectionnement, ainsi qu'à la difficulté de savoir s'ils sont applicables à telle ou telle contrée, à telle ou telle terre.

Tels sont les conseils que l'administration supérieure don-

nait en France longtemps avant la création des comices agricoles. Enfin, ces conseils ont été suivis, grâce à l'impulsion donnée par plusieurs préfets qui ont dirigé l'organisation de ces assemblées, en approuvant les statuts réglementaires qui doivent assurer et garantir l'avenir de ces utiles institutions.

Dans une instruction du 22 février 1840, M. le ministre de l'agriculture et du commerce reconnaît les heureux résultats des comices agricoles et les félicite des succès déjà obtenus. En 1830, l'on ne comptait en France que dix associations de cette nature; en 1840, il y en avait cinq cent-soixante-treize réparties dans tous les départements (à l'exception de trois seulement).

Dans l'instruction sus-citée, M. le ministre dit cependant qu'un certain nombre de ces associations ne répond pas au but de leur institution et que, pour que ces réunions produisissent tout le bien qu'on est en droit d'en attendre, il conviendrait qu'elles offrissent dans leur ensemble une organisation plus régulière, plus forte, plus uniforme : certes, continue-t-il, l'administration ne peut prétendre à imposer aux comices telle ou telle organisation déterminée ; néanmoins les subventions qu'elle leur accorde annuellement et qui sont un de leurs moyens les plus puissants d'action et d'influence doit lui laisser la faculté de régler jusqu'à un certain point leur marche et leurs opérations. — C'est dans ces vues que M. le ministre termine son instruction en présentant les observations suivantes :

1° C'est une erreur de supposer que les comices pouvaient ou devaient même être établis par l'autorité départementale, soit dans les arrondissements, soit dans les cantons du département. La fondation des comices, pas plus que celle des sociétés d'agriculture, ne peut être l'objet de mesures administratives; un des principaux caractères de ces associations, et qu'il est essentiel de leur conserver, c'est de se former d'elles-mêmes. — Lorsque les éléments réels d'un comice existeront, lorsqu'un nombre suffisant d'agriculteurs seront disposés à se réunir, lorsqu'ils auront arrêté un règlement, fixé des cotisations,

c'est alors que l'administration interviendra pour approuver d'abord leurs statuts, et pour leur accorder, ensuite, des subventions proportionnées à leur importance, à leurs sacrifices personnels et aux ressources dont elle pourra disposer;

2° Les comices ne sont placés ni sous la dépendance, ni sous la direction, ni sous le patronage des sociétés d'agriculture. Ils sont libres de consulter ou de ne pas consulter ces sociétés, de suivre leurs instructions; mais l'administration doit rester étrangère à ces rapports. — Ici, il ne peut exister aucune espèce de hiérarchie, nulle idée de suprématie. — Les sociétés d'agriculture prédominent par la théorie, les comices par la pratique.

3° M. le ministre termine son instruction en disant que si l'administration et les conseils généraux devaient seuls subvenir aux dépenses des comices, on verrait bientôt ces associations se multiplier indéfiniment, sans avoir beaucoup de chances de succès et de durée; aussi insiste-t-il positivement sur le maintien des cotisations et demande-t-il que le montant en soit indiqué à l'avenir dans les comptes rendus.

TITRE XIX.

DES OCTROIS.

LÉGISLATION.

Décret du 17 mai 1809.
Loi du 8 décembre 1814.
— du 9 décembre 1814.
Loi du 28 avril 1816.
Ordonnance du 23 juillet 1826.

Le droit d'octroi est un impôt local assis sur divers objets de consommation, et dont le produit est destiné à pourvoir aux dépenses communales.

L'institution des octrois n'est pas d'origiue moderne ; quelques auteurs l'ont fait remonter au règne de Louis-le-Jeune. Il est présumable que ces droits furent dans le principe arbitrairement établis par les villes suivant leurs besoins ; mais, lorsque l'action du gouvernement se fit mieux sentir, les taxes municipales furent soumises à la sanction du roi, ce qui leur fit donner le nom d'octrois, parce que c'était une permission que le roi octroyait aux communes de s'imposer elles-mêmes. — Ces droits existaient dans presque toutes les villes de France dès longtemps avant la révolution de 1789 ; un décret du 19 février 1791 en prononça la suppression ; mais, sous le directoire, la loi du 11 frimaire an VII admit en principe l'établissement de taxes indirectes et locales, dans le cas où les revenus des communes ne pourraient suffire à l'acquittement de leurs charges. — Bientôt, la loi du 27 frimaire an VIII organisa ces perceptions et leur rendit leurs noms d'octrois. — Peu après, les octrois furent rétablis dans la plupart des grandes villes ; enfin, la loi du 5 ventôse an VIII décida, comme règle générale, qu'il serait établi des octrois municipaux et de bienfaisance dans les villes où les hospices n'auraient pas de revenus suffisants pour leurs besoins. — Depuis, diverses dispositions législatives ou réglementaires ont statué sur le mode d'administration et de perception des octrois, entre autres les arrêtés et décrets du gouvernement, du 28 ventôse, 29 germinal an XII, 21 brumaire an XIII, 11 mai 1807; puis, le règlement général du 17 mai 1809, et, enfin, la loi du 8 décembre 1814, qui fait rentrer dans les attributions des maires l'administration directe et la perception des octrois, qu'un décret du 8 février 1812 avait confiées à la régie des droits réunis.

En résultat et dans l'état actuel des choses, l'ordonnance réglementaire du 9 décembre 1814 et le titre 2 de la loi de finances du 28 avril 1816, résument à peu près aujourd'hui toute la législation sur la matière.

Etablissement des octrois. — Lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses, il peut y être établi

un octroi sur la demande du conseil municipal. (L. 28 avril 1816, art. 147.) — Le préfet peut provoquer cette mesure lorsqu'il reconnaît l'insuffisance des revenus ordinaires de la commune, soit pour couvrir les dépenses annuelles, soit pour acquitter les dettes arriérées, ou pourvoir à des besoins extraordinaires (Ord. 9 décembre 1814, art. 5); mais il ne peut le faire que lorsque le conseil municipal, mis en demeure, aura négligé ou répudié le droit d'initiative qui lui appartient; seulement, dans ce cas, le préfet peut alors inviter, *proprio motu*, les conseils municipaux des communes ayant moins de 20,000 fr. de revenus ordinaires, à délibérer sur les moyens de suppléer par un octroi à l'insuffisance de leurs ressources. Si les communes jouissent d'un revenu excédant 20,000 fr., le préfet ne peut provoquer cette délibération sans avoir préalablement pris l'avis du ministre de l'intérieur. (Ord. 9 décembre 1814, art. 9.) Toutefois, ce droit est bien rarement aujourd'hui exercé par les préfets, et, en effet, il est difficile à concilier avec les principes introduits dans la législation postérieure, notamment dans la loi du 28 avril 1816, qui consacre la liberté du vote des conseils municipaux en ce point.

Les octrois sont donc établis pour subvenir aux dépenses à la charge des communes (Ord. 9 décembre 1814, art. 5), et ils sont placés dans les attributions des maires. (L. 8 décembre 1814, art. 121.) — On voit par ce qui précède que ce n'est plus seulement dans les villes dont les hospices n'ont pas une dotation suffisante qu'il peut être créé des octrois, mais dans toutes celles dont les besoins excèdent les ressources; d'où il suit que la dénomination d'octroi municipal et de bienfaisance a cessé d'être exacte. — Il ne faut pas oublier non plus que la loi du 18 juillet 1837 range le produit des octrois parmi les ressources ordinaires des communes. (Art. 30, n° 5.)

Mais ici nous devons présenter quelques observations : il est vrai qu'aucun acte législatif ou réglementaire n'a fixé un chiffre de population au-dessous duquel l'octroi ne puisse être autorisé; mais, comme l'autorisation du gouvernement est

exigée dans tous les cas, il reste toujours juge des conditions auxquelles il doit l'accorder, Or, le ministre de l'intérieur a considéré que les droits d'entrée qui se percevaient sur les boissons, au profit du trésor, dans les villes et communes de 1,500 habitants agglomérés, ayant été supprimés par les lois des 12 décembre 1830 et 21 avril 1832, dans le but principal de faire cesser les exercices qui excitaient des plaintes, et la limite de la population ayant été portée à 4,000 âmes, il y aurait des inconvénients à créer dans des localités d'une population moindre des taxes municipales dont la perception exigerait le rétablissement des exercices auxquels le trésor a renoncé pour son propre compte.

D'un autre côté, les octrois n'offrent des produits de quelque importance que dans les grands centres de population, ou du moins dans les lieux où il se fait un mouvement commercial assez considérable; les localités peu populeuses, où la consommation est faible, n'en retirent presque aucun avantage.— Quant aux communes rurales, on a reconnu depuis longtemps qu'étant ouvertes de toutes parts, elles offrent à la fraude des facilités qui exigent une surveillance dont les frais absorbent une grande partie des produits; en sorte que le profit qu'en retire une commune n'est pas en proportion du sacrifice imposé aux contribuables.

Lorsqu'un octroi est proposé dans le but de faire face à une dépense extraordinaire, il faut examiner de quelle nature est cette dépense. Ainsi, l'établissement d'un collége, qui n'intéresse que les classes aisées; l'ouverture d'un chemin vicinal de grande communication, spécialement utile aux transports de l'agriculture et du commerce; des travaux de pur embellissement, qui profitent principalement à la propriété foncière dans les villes, ne sauraient justifier la création de droits sur les objets de consommation, parce qu'il serait injuste d'obliger les habitants nécessiteux de participer à des dépenses qui ne les intéressent pas et qui n'ont pas le caractère d'utilité communale.

D'ailleurs, le revenu des octrois constitue une ressource permanente que ne comporte pas un besoin temporaire ; dans les cas ci-dessus énoncés, il serait donc préférable de recourir à la voie d'une imposition extraordinaire.

Nous terminerons ces observations qui servent de règle à l'autorité supérieure dans les décisions qu'elle est appelée à rendre en cette matière, en disant que multiplier, sans une évidente nécessité, les droits d'octroi, c'est nuire aux intérêts généraux de la production et de la consommation.

Formes et attributions. — Les délibérations des conseils municipaux portant établissement d'un octroi, doivent être adressées par le maire au sous-préfet, et renvoyées par celui-ci, avec ses observations, au préfet ; ce dernier les transmet, avec son avis, au ministre de l'intérieur, qui statue et qui autorise, s'il y a lieu, le conseil municipal à délibérer les tarifs et règlements. (Ord. 9 décembre 1814, art. 6.) — Les projets de tarifs et de règlements ainsi délibérés parviennent de même au préfet avec l'avis des maires et des sous-préfets ; le préfet les transmet au directeur général des contributions indirectes pour être soumis au ministre des finances, sur le rapport duquel le roi prononce. (*Ibid.*, art. 7.)

La même marche doit être suivie pour les changements proposés, par les maires ou les conseils municipaux, aux tarifs et règlements en vigueur, ainsi que pour ceux que l'autorité supérieure juge nécessaire de provoquer. (*Ibid.*, art. 8.)

Ainsi, un droit d'octroi ne peut être légitimement perçu sans l'approbation royale, et toute délibération des conseils municipaux, pour modifier ou interpréter les dispositions des règlements et tarifs des octrois, n'est valable qu'autant qu'elle a été approuvée par l'autorité légitime et supérieure. (Arr. C. cass. 2 juin et 22 décembre 1820.) C'est là une conséquence de la tutelle que le gouvernement accorde aux communes ; mais le droit d'arrêter les règlements et tarifs des octrois appartient tellement aux conseils municipaux, qu'ils doivent être rejetés ou approuvés par le roi sans aucune modification. Le

conseil d'Etat, dans un avis du 24 août 1836, a déclaré « que ce serait porter atteinte à l'initiative des conseils municipaux que d'insérer d'office, dans les tarifs, des objets que ces conseils n'auraient pas proposé de soumettre aux droits d'octroi. »

Matières soumises aux droits. — L'ordonnance réglementaire du 9 décembre 1814, enfermait les objets de consommation soumis aux taxes d'octroi dans cinq classes ou catégories, savoir : 1° les boissons et les liquides; 2° les comestibles; 3° les combustibles; 4° les fourrages, 5° les matériaux, et le législateur avait eu grand soin d'énumérer tous les objets qui devaient être considérés comme appartenant à l'une de ces cinq catégories (art. 12, 15, 19, 21 et 22; Ord. 9 décembre 1814); mais la loi du 28 avril 1816, articles 147 et 148 est venue abroger, au moins implicitement, les dispositions limitatives de l'ordonnance du 9 décembre 1814; aussi il faut aujourd'hui considérer comme pouvant être soumis au tarif tous les objets généralement quelconques servant à la consommation locale. (Arr. cass. 18 juillet 1834; Avis du cons. d'Et. 21 janvier 1835, 11 février 1836, etc., etc.) On doit donc également conclure de ce qui précède que la loi du 28 avril 1816 a levé les exceptions prévues par l'ordonnance de 1814 (art. 16), notamment en ce qui concerne les grains et farines; désormais, il n'y a plus obstacle à ce que ces denrées soient taxées, selon l'exigence des besoins, sur la demande des conseils municipaux. (Arr. cass. 24 juillet 1834.) — Quoi qu'il en soit, l'impôt des farines ne peut jamais devenir pour les villes une ressource permanente, il ne doit être autorisé que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et dans les cas de la plus impérieuse nécessité. (Min. de l'int. 3 novembre 1837.) — En fait d'octroi, il est un principe hors de contestation, c'est que toute matière spécialement affectée à l'usage de la partie indigente des populations doit être affranchie des droits; il en est de même des combustibles employés à la fabrication des produits manufacturés, et cette exemption a été accordée en vue de la protec-

tion que réclame l'industrie et dans l'intérêt même des localités qui risqueraient, en taxant les matières utiles à la fabrication, d'éloigner de leur sein des établissements à la présence desquels leur prospérité est souvent attachée.

Jamais les tarifs d'octroi ne doivent être exagérés; le gouvernement a tellement compris cette nécessaire prévoyance qu'il ne souffre pas, par exemple, que les boissons soient taxées pour l'octroi à un taux plus élevé que le droit d'entrée perçu au profit de l'Etat.

Perception.—Comme nous l'avons dit plus haut, pour ce qui concerne la désignation des objets à imposer, le tarif, le règlement, les limites de la perception, le conseil municipal délibère et propose; mais quant au mode et aux formes de la perception, la loi lui reconnaît le pouvoir de décider. (L. 28 avril 1816.)

Le mode de perception des droits d'octroi peut être la régie simple, la régie intéressée, le bail à ferme, l'abonnement avec la régie des contributions indirectes.—Les conseils municipaux décident et choisissent le mode qui leur paraîtra le mieux convenir à la population, au commerce, à l'industrie, à l'agriculture, à la nature des lieux, etc., etc. (Décr. 17 mai 1809, art. 5.)

D'après le mode de régie simple, les droits d'octroi sont perçus sous l'autorité immédiate du maire, pour le compte et aux frais de la commune; suivant le mode de régie intéressée, ils sont perçus pour le compte d'une personne qui s'en est rendue adjudicataire moyennant un prix fixe, quels que soient les produits, et, en outre, moyennant une portion déterminée dans les bénéfices, si ces produits excèdent le chiffre présumé par le contrat et la somme abandonnée pour les frais. Le bail à ferme est l'adjudication pure et simple des produits de l'octroi, moyennant un prix fixé par les enchères, sans partage de bénéfices et sans allocation de frais. L'adjudicataire ne peut ni transférer son droit au bail, ni sous-traiter sans le consentement du conseil municipal, approuvé par le ministre des finan-

ces ; il ne peut non plus faire aux contribuables les remises des droits, ni consentir aucun abonnement avec eux. — L'abonnement avec la régie des contributions indirectes est la remise de la perception des droits et du service entre les mains des employés ordinaires des contributions indirectes, sauf l'approbation du ministre des finances. L'abonnement avec la régie n'enlève pas au maire le droit de surveillance sur les préposés, ni celui de transiger sur les contraventions, dans les cas où les transactions sont autorisées.

La perception des droits d'octroi s'étend sur les faubourgs des villes et bourgs, elle peut aussi s'effectuer dans les banlieues en subissant les modifications que les circonstances ou les localités nécessitent ; mais elle ne doit point atteindre les dépendances rurales entièrement détachées du lieu principal.

Quoi qu'il en soit, le pouvoir accordé aux conseils municipaux, par l'article 147 de la loi du 28 avril 1816, pour régler les limites de la perception de l'octroi, étant absolu et sans restriction, les dépendances rurales ne peuvent pas être regardées comme entièrement affranchies des droits d'octroi. (Décis. 10 novembre 1832 et 16 décembre 1835.)

Nulle personne, quelles que soient ses fonctions, ses dignités et son emploi, ne peut prétendre, sous aucun prétexte, à la franchise des droits d'octroi ; le gouvernement lui-même y demeure assujetti pour les matériaux qu'il emploie dans les travaux publics autres que ceux des ponts et chaussées. (Art. 105, ord. 9 décembre 1814.)

Adjudications.—Toute adjudication relative à une régie intéressée ou à un bail à ferme doit être faite dans les formes indiquées par le décret du 17 mai 1809 ; ces formalités, ainsi que les obligations des adjudicataires sont expressément énoncées dans ce décret.

Contentieux.— Les actions auxquelles donnent lieu les procès-verbaux des employés de l'octroi, les questions que soulève un prévenu pour sa défense, et les contestations élevées entre l'administration des octrois et les contribuables, touchant

l'application du tarif, sont du ressort exclusif de l'autorité judiciaire. Quant à l'autorité administrative, elle n'est compétente que lorsqu'il s'agit d'interpréter le cahier des charges de l'adjudication de l'octroi, l'ordonnance royale qui en règle le tarif, ou tout autre acte administratif. (L. 2 vendémiaire et 27 frimaire an VIII.)

Aux termes de l'article 36 du décret du 17 mai 1809, les contestations qui peuvent s'élever entre les communes et les fermiers des octrois sur le sens des clauses des baux, doivent être déférées au préfet en conseil de préfecture.

Comme administrateur de la commune, l'intervention du maire, dans les affaires de l'octroi, quel que soit le mode de perception, est de tous les instants. Comme magistrat de police judiciaire, son intervention est aussi indispensable en diverses circonstances, dans l'intérêt même des contribuables.

Les maires sont autorisés, sauf l'approbation des préfets, à faire remise, par voie de transaction, de la totalité ou de partie des condamnations encourues même après le jugement rendu.—Ce droit appartient exclusivement à la régie des contributions indirectes, et d'après les règles qui lui sont propres, toutes les fois que la saisie a été opérée dans l'intérêt commun des droits d'octroi et des droits imposés au profit du trésor. (Ord. 9 décembre 1814, art. 83.)

Cependant, dans ce cas, il convient que le directeur de la régie prenne l'avis du maire, ou celui du fermier si l'octroi est mis en ferme. (Instructions du ministre des finances).—Ainsi, quand les octrois sont en régie, l'intervention du maire ne fait pas question; mais quand les octrois sont en ferme, il résulte de la législation actuelle que le fermier a besoin de l'autorisation du maire pour transiger et que le maire n'a pas le droit de transiger sans le consentement du fermier. (Décr. 17 mai 1809, art. 124; circ. min. int. 10 octobre 1839.)

On doit suivre, pour les transactions en matière d'octroi, les formes adoptées par la régie, lesquelles sont fondées sur l'article 2044 et suivants du Code civil.

En terminant ces quelques principes sur le contentieux, nous rappellerons que les voitures particulières suspendues sont, depuis la loi du 24 mai 1834, soumises aux mêmes visites que les voitures publiques.

Entrepôt, passe-debout et transit.—Tout ce qui concerne les entrepôt, passe-debout et transit, est réglé par les articles 37 à 55 de l'ordonnance du 9 décembre 1814.

Prélèvement du dixième.—Ce prélèvement doit son origine à certains actes du gouvernement qui ont successivement grevé le produit des octrois de diverses retenues au profit du trésor.

Ce prélèvement (5 p. 0/0) qui, dans le principe, ne devait avoir lieu que dans les villes d'une population au-dessus de 4,000 âmes, eut pour première destination le payement du pain de soupe des soldats de l'armée, attendu que le droit d'octroi est sensiblement accru par la consommation que font les militaires en garnison (Arr. 24 frimaire an XI.)

Le décret du 24 floréal an XIII disposait qu'il serait pourvu à la dépense des compagnies de réserve par une retenue d'un vingtième sur tous les revenus communaux, biens-fonds, rentes ou octrois. — Plus tard, la loi du 24 avril 1806 a statué que cette retenue sera portée à 10 p. 0/0 du produit net des octrois, et qu'elle s'opérera désormais dans toutes les villes qui ont plus de 20,000 francs de revenus ou au moins 4,000 âmes de population. — Enfin, un décret du 23 juillet 1811 a ordonné le prélèvement de 1 p. 0/0 sur les octrois au profit de la caisse des invalides.

Tel était l'état de la législation, lorsque est intervenue la loi du 28 avril 1816 dont l'article 153 porte : « Le produit net des octrois, dans toutes les communes où il en est perçu, sera soumis, au profit du trésor, à un prélèvement de 10 p. 0/0 à titre de subvention, pendant la durée de la présente loi.—A compter du 1er juillet 1816, il ne pourra être fait aucun autre prélèvement soit sur le produit net des octrois, soit sur tous autres revenus des communes, sous quelque prétexte que ce soit, et

en vertu de quelques lois et ordonnances que ce puisse être. Elles sont expressément rapportées en ce qu'elles pourraient avoir de contraire à la présente loi. »

On voit qu'en réduisant à 10 p. 0/0 du produit net la retenue à exercer désormais sur les octrois, la loi du 28 avril 1816 a étendu, de fait, à toutes les communes où il se perçoit des taxes de cette nature, le prélèvement que les règlements antérieurs restreignaient aux villes ayant 20,000 francs de revenus ou 4,000 âmes de population.

Ce prélèvement nous semble contraire au principe même de l'octroi, qui doit être spécialement affecté aux dépenses communales. Il est donc à désirer que le gouvernement puisse trouver les moyens d'abroger l'article 153 de la loi du 28 avril 1816.

Parmi les raisons qui ont fait maintenir une semblable redevance de la part des villes, il faut compter sans doute cette considération qu'une grande partie des objets soumis à l'octroi, tels que les liquides en général, étant déjà soumis à des droits au profit du trésor, les taxes municipales qui les frappent en diminuent d'autant la consommation, et conséquemment préjudicient, dans la même proportion, au revenu de l'État qui prélève le dixième de ces taxes à titre de dédommagement.— Toujours est-il que la chambre des députés a constamment écarté par l'ordre du jour, et notamment en février 1840, les réclamations qui lui ont été adressées dans le but d'obtenir la suppression de ce prélèvement.

Malgré tout notre respect pour les décisions de nos honorables représentants, il n'en est pas moins vrai que l'impôt qui résulte de ce prélèvement est inégal, puisqu'il ne frappe que sur les communes qui ont été obligées de se grever d'un octroi, et qu'ainsi il surcharge les populations qui ont le moins de revenus particuliers et le plus de besoins.

Toutefois, aux termes de l'article 16 de la loi du 17 août 1822, cette retenue ne porte pas sur les taxes additionnelles d'octroi que les villes sont autorisées à s'imposer extraordinaire-

ment et temporairement pour subvenir à des dépenses d'établissements d'utilité publique. — Mais un octroi peut être créé avec une durée limitée, et celà est hors de doute, puisque la loi ne dit nulle part le contraire; or, un établissement de cette nature jouirait-il de l'exemption accordée par la loi du 17 août 1822? Non, sans doute; car la loi ne voulant exempter que les taxes additionnelles d'octroi, n'a pu entendre parler que des villes où il existe déjà des octrois. Autrement, par ce moyen ou plutôt par ce subterfuge, on pourrait trop facilement éluder les dispositions de l'article 153 de la loi du 28 avril 1816.

Quant au mode de versement du dixième revenant au trésor sur le produit des octrois, il y a distinction à faire entre les octrois qui se perçoivent en régie simple ou par abonnement, et les octrois en ferme ou en régie intéressée. Il est de règle, à l'égard des premiers, que le produit doit en être versé intégralement à la caisse du receveur municipal, parce que ce n'est qu'ultérieurement et après liquidation que la part du trésor peut être établie et donner lieu à un reversement exact et régulier. Quant aux octrois en ferme ou en régie intéressée dont le produit, déterminé à l'avance par le prix du bail, ne peut éprouver aucune variation, rien ne s'oppose à ce que le prélèvement du dixième du trésor soit versé, à la fin de chaque mois et directement par le fermier, à la caisse de la régie des contributions indirectes, puisque le fait de ce versement peut toujours être justifié, comme article de dépense, dans la comptabilité du receveur municipal, au moyen d'un bordereau arrêté en fin d'année par le directeur des contributions indirectes de l'arrondissement; ce mode est, d'ailleurs, plus simple, et le trésor y trouve l'avantage de réaliser plutôt et sans difficulté, un produit dont l'intervention des communes retarderait inévitablement le versement. (Extrait d'une instruction du ministre des finances, en date du 28 janvier 1843.)

A consulter : Dav., C., Lem., Gand. et Boil., Bos., Mir., F., de Mag. et Del.

TITRE XX.

CASERNEMENT ET LOGEMENTS MILITAIRES.

Casernement.

Le séjour habituel des troupes dans une commune nécessite la dépense du casernement et des lits militaires.

Il est reconnu en principe que les frais du casernement des troupes sont à la charge de l'État. (Com. de l'int., avis du 29 avril 1834.) Cependant, comme il est juste que les villes dont les taxes d'octroi augmentent les dépenses nécessaires pour la consommation des troupes qui y sont en garnison, indemnisent le gouvernement de ce surcroît de charges, en proportion du profit qu'elles retirent elles-mêmes de la perception de ces taxes (Circ. du min. de l'inst. 15 juillet 1833), il est dès longtemps établi que les communes doivent contribuer aux dépenses de ce casernement, toutes les fois qu'elles perçoivent des droits d'octroi sur les objets de consommation des troupes. — Mais comment fixer équitablement la quotité de cette contribution ?—L'article 46 de la loi du 15 mai 1818 et l'ordonnance du roi du 5 août suivant, qui en est la conséquence, constituent l'état actuel de la législation sur ce point, et ont remplacé les dispositions des lois des 10 juillet 1791 et 23 mai 1792, ainsi que celles des décrets des 23 avril, 7 août et 15 octobre 1810.

Pour obvier aux difficultés qui naissaient inévitablement du concours de diverses administrations à une même dépense, la loi de finances du 15 mai 1818 a remplacé la charge imposée aux communes par un prélèvement fait au profit du trésor sur

les produits de leurs octrois. Moyennant ce prélèvement, le gouvernement se charge de pourvoir à toutes les prestations dont les communes étaient passibles, tant pour travaux de bâtiments et occupations de lits que pour les champs de manœuvres et le logement accidentel de la troupe chez l'habitant, autre que celui appelé *logement* de passage. (Art. 46, L. 15 mai 1818; art. 8 et 9 de l'Ord. roy. 5 août 1818.)

Le prélèvement ne peut s'élever, par chaque année, au-dessus de 7 francs par homme et 3 francs par cheval, pendant la durée de l'occupation. (Art. 46, L. 15 mai 1818.) Mais le gouvernement s'est réservé la faculté,

1° De convertir, sur la demande des conseils municipaux, en abonnement fixe et d'une fraction constante de l'octroi, le produit moyen de ce prélèvement (Ord. 5 août, art. 10);

2° D'accorder des dégrèvements fondés sur des exceptions qui résulteraient soit d'événements de force majeure légalement constatés, soit de l'excédant du montant annuel des décomptes de l'abonnement sur les charges que les communes sont en état de supporter sans lésion, d'après leurs revenus ou leurs ressources. (Art. 10, *ibid.*)

Les votes des conseils municipaux, tendant à obtenir un abonnement, sont adressés, avec les avis à l'appui du sous-préfet et du préfet, au ministre de l'intérieur qui consulte les ministres de la guerre et des finances, et propose, s'il y a lieu, l'ordonnance d'homologation. Lorsqu'il n'y a pas accord entre ces trois ministres sur la fixation du prix de l'abonnement, l'ordonnance est délibérée dans le comité de l'intérieur.

L'abonnement proposé par un conseil municipal, une fois consenti par le gouvernement, forme entre l'État et la commune un contrat aléatoire dont les chances favorables ou contraires ont été acceptées d'avance, et doivent être supportées par les parties. En conséquence, la ville ne pourrait, sous prétexte de circonstances accidentelles qui auraient momentanément réduit sa garnison, obtenir un dégrèvement; car l'État ne serait pas, de son côté, fondé à réclamer l'élévation du prix de

l'abonnement, dans le cas d'une augmentation de garnison. Toute réduction du prix de l'abonnement serait, d'ailleurs, préjudiciable à l'État puisque les abonnements forment au trésor une masse de revenus dont la diminution sur un point ne serait compensée par aucun accroissement sur un autre. (Com. de l'int., avis 19 juin 1835.)

Les circulaires ministérielles des 15 juillet 1833 et 7 septembre 1836 tracent la marche à suivre dans l'instruction des demandes d'abonnement.

Quant à la fixation du taux de l'abonnement en lui-même, un avis du conseil d'État, du 15 mai 1832, a établi que le prélèvement ne devait avoir lieu que pour les troupes logées dans les bâtiments ou établissements militaires ; qu'en conséquence, les hommes logés chez l'habitant, à l'hôpital ou en prison, aussi bien que les chevaux placés hors des casernes, devaient être déduits du chiffre de la garnison. C'est donc sur ce chiffre ainsi réduit et combiné avec le tarif de l'octroi, que doivent s'établir les prévisions. — Quant aux objets soumis à l'octroi, l'instruction du 7 septembre 1836 prescrit d'en retrancher, 1° les matériaux ; 2° les fourrages, dans les garnisons d'infanterie seulement.

En prenant ensuite le chiffre du produit net de l'octroi, déduction faite des objets ci-dessus indiqués, et en le divisant par celui de la population, garnison comprise, on obtient la part de chaque consommateur, qui, multipliée par le terme moyen de la garnison (pendant les cinq dernières années), donne le montant de l'abonnement annuel à faire autoriser. Cette manière de procéder est sans contredit celle de laquelle il est permis d'attendre le résultat le plus équitable.

En cas de refus, de la part des conseils municipaux, d'accepter la somme arbitrée par les ministres, la perception doit avoir lieu à l'effectif, à raison de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval.

A consulter : Dav., C., Bos. et Mir., F., de Mag. et Del.

Logements militaires.

—

LÉGISLATION.

Décret du 10 juillet 1791.

Les logements des troupes sont au nombre des servitudes imposées aux citoyens dans l'intérêt général du pays ; il faut distinguer le cas où les troupes sont en marche, et ne font que passer dans la commune, et celui où elles y sont établies en garnison, en détachement ou en cantonnement. Quant aux troupes en garnison, nous en avons parlé en nous occupant du casernement.

Troupes en marche. — Conformément aux lois des 10 juillet 1791 et 23 mai-6 juin 1792, dont les principales dispositions sont encore en vigueur, le logement doit être fourni en nature chez l'habitant, et sans indemnité, à *tous* militaires marchant en corps ou isolément, *munis de feuilles de route.*

Troupes en station ou cantonnement. — Conformément aux lois précitées et au règlement du 20 juillet 1824, les habitants doivent également fournir le logement en nature à tous militaires, sur la demande des *sous-intendants*, lorsque les places ou cantonnements n'ont pas de bâtiments militaires, ou lorsque ces bâtiments sont reconnus insuffisants, ou se trouvent dépourvus de fournitures de coucher. (Art. 100 et suiv. Règl. 20 juillet 1824.)

Mais, dans ce cas, le logement n'est dû, sans indemnité, que pendant les trois premières nuits. (Art. 105, 106, 136, même Règl. cité ci-dessus.)

Lorsque les habitants fournissent, dans des bâtiments militaires non meublés, des lits pour le coucher des troupes, ils ont droit à une indemnité. (Art. 105, 106, 135, Règl. cité ci-dessus.)

Répartition des charges du logement. — La charge du logement militaire est supportée par tous les habitants sans dis-

tinction de personnes, quelles que soient leurs fonctions et leurs qualités. Cette charge tient moins à la personne qu'à l'habitation proprement dite ; ainsi, elle frappe non-seulement sur le propriétaire, mais encore sur le locataire, et aussi bien sur le locataire étranger que sur celui qui est Français. (C. roy. Paris, 19 déc. 1815; Com. de l'int., 1er déc. 1826.)

La charge du logement militaire doit être considérée comme une obligation *personnelle et réelle* tout à la fois :

Personnelle, en ce qu'elle est imposée aux personnes, parce qu'elles font partie de la cité et possèdent des facultés suffisantes;

Réelle, en ce qu'elle est imposée à raison du logement d'habitation occupé.

Cette distinction est indispensable pour appliquer la loi d'une manière équitable.

C'est aux maires qu'il appartient d'en régler la répartition de manière que cette charge ne tombe pas plus fréquemment sur tels individus que sur tels autres, et que chacun y soit soumis à son tour. Ils doivent prendre pour base de cette répartition les facultés de chaque habitant, c'est-à-dire les circonstances de fortune, de position et de logement.—Les habitants ne doivent jamais être délogés des chambres et lits où ils ont coutume de coucher. Ils ne pourraient, néanmoins, sous ce prétexte, se soustraire à la charge du logement selon leurs facultés. (Règl. 20 juillet 1824, art. 124.) Nous devons conclure de ce qui précède que l'indigence doit être une cause d'exemption à cette charge communale et que son appréciation est abandonnée à la sagesse de MM. les maires.

L'autorité municipale a le droit de forcer les habitants à fournir le logement militaire en nature; toutefois, dans le cas de refus de logement, pour éviter des délais ou une résistance qui nécessiterait l'emploi de la force, elle peut se borner à constater le refus et à désigner une autre maison où seront logés les militaires, aux frais de l'habitant d'abord désigné pour les recevoir.—En cas de contestation sur le payement de ces frais,

le maire en arrête le montant et, sur la présentation de cet état et de la réquisition du maire, le juge de paix ne peut refuser l'exécutoire qui en assure le remboursement, sans avoir à examiner l'origine ou la réalité de la dépense. — Cette marche, tracée par d'anciennes instructions, ne paraît pas avoir jusqu'ici rencontré d'obstacles sérieux (Com. de l'int., avis du 22 février 1833); elle peut également être suivie dans le cas d'absence des habitants de leur domicile.

Exemptions.—Les dépositaires de deniers publics, les veuves et les filles, sont dispensés de fournir le logement dans leur propre habitation, mais à condition d'y suppléer soit en fournissant des logements en nature chez d'autres habitants, soit par une contribution proportionnée à leurs facultés, et agréée par l'autorité municipale. (L. 1791, art. 9; Règl. annexé à la loi du 23 mai-6 juin 1792, art. 11.)

Casernes de passage. — Dans quelques chefs-lieux de département, il a été créé des casernes de passage dans le but de réunir les troupes sur un même point et dans un lieu placé sous la surveillance de l'autorité.

Ces casernes ne sont pas seulement avantageuses au bien-être du soldat, mais elles facilitent les moyens de maintenir l'observation rigoureuse de la discipline et assurent la tranquillité et la sécurité publiques.

La création de ces établissements est généralement donnée par voie d'adjudication publique; la fixation du prix de chaque billet de logement en fait l'objet. Les adjudicataires jouissent du droit exclusif de loger les militaires de passage que l'habitant ne veut pas recevoir à domicile.

A consulter : De Mag. et Del., Bos., Mir. F.

TITRE XXI.

DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE.

LÉGISLATION.

Loi du 3 octobre 1789.
Lois des 16 et 24 août 1790.
Loi du 15 novembre 1790.
— du 22 juillet 1791.
Lois des 18 et 26 septembre 1791.
Loi du 28 janvier 1792.
Lois des 21 et 26 prairial an V.

La liberté illimitée du commerce et de l'industrie semblerait devoir être la conséquence nécessaire de la loi du 2 mars 1791; en effet, cette loi proclame qu'il est loisible à chacun de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qui lui convient. Mais, en posant ce principe fondamental, l'assemblée constituante n'avait évidemment d'autre but que celui de détruire les priviléges des maîtrises, jurandes et corporations. Disons donc que toute liberté illimitée est incompatible avec l'existence même de la société, et que des motifs d'intérêt général doivent, dans certains cas, faire restreindre la liberté du commerce et de l'industrie, comme toutes les autres libertés dont la révolution de 1789 a doté le pays.

Disons également que l'organisation des ouvriers en compagnies, soit, par exemple, pour le service des ports, des halles, des marchés, etc., etc., est incompatible avec le principe d'égalité et de franchise sur lequel se fonde notre droit public, et

que ce serait méconnaître le système de stricte légalité qui fait la base de notre gouvernement constitutionnel, que de limiter le nombre des ouvriers qui seraient admis dans telle ou telle compagnie privilégiée. Elever une barrière à l'exercice de l'industrie, entraver la libre concurrence, établir une distinction entre les ouvriers qui offrent leurs services au commerce et au public, ce serait aller contre le vœu du législateur, et l'on chercherait vainement dans la loi des moyens de coërcition pour assurer l'exécution de pareilles mesures.

La loi du 21 mai 1836 porte prohibition des loteries, mais l'article 5 de cette loi est ainsi conçu : Sont exceptées des dispositions des articles 1 et 2 de la loi du 21 mai 1836, les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique.

Voulant déterminer le mode suivant lequel seront délivrées les autorisations prescrites par l'article ci-dessus visé de la loi du 21 mai 1836, le roi y a pourvu par l'ordonnance suivante, en date du 29 mai 1844 :

Art. 1er. Les autorisations pour l'établissement des loteries désignées en l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 seront délivrées, savoir : par le préfet de police pour Paris et le département de la Seine, et, dans les autres départements, par les préfets, sur la proposition des maires.

Dans quelques départements, ces autorisations étaient jusqu'à présent données par les maires eux-mêmes; il n'en devra plus être ainsi.

Ces autorisations ne seront accordées que pour un seul tirage ; elles énonceront les conditions auxquelles elles auront été accordées, dans l'intérêt du bon ordre et dans celui des bénéficiaires.

Art. 2. Lesdits tirages se feront sous l'inspection de l'autorité municipale, aux jours et heures qu'elle aura déterminés. L'autorité municipale pourra , lorsqu'elle le jugera convenable,

faire intervenir dans cette opération la présence de ses délégués, ou de commissaires agréés par elle.

Art. 3. Le produit net des loteries dont il s'agit sera entièrement et exclusivement appliqué à la destination pour laquelle elles auront été établies et autorisées, et il devra en être valablement justifié.

Sans cette précaution, on aurait pu dissimuler des spéculations illicites sous l'apparence d'œuvres charitables ou d'encouragements aux arts.

Foires.—Le mot *foire* vient du latin *forum*, qui signifie place publique.

L'objet des foires est d'appeler dans certaines communes, à des époques déterminées, la plus grande quantité possible de marchandises, et le plus grand concours d'acheteurs. Les foires sont des centres de réunions nées du besoin d'établir des rapports plus faciles et plus fréquents entre les producteurs et les consommateurs.

Un décret de la convention nationale du 14 août 1793 avait déclaré qu'il était libre à chaque commune d'établir telles foires et marchés que bon lui semblerait, sans être assujettie à aucune homologation des corps administratifs. — La loi du 18 vendémiaire an 2 apporta une exception pour les grains et denrées. — Mais, depuis le 18 brumaire an 8, le gouvernement a établi ou supprimé les foires et en a changé les jours, par de simples arrêtés, décrets ou ordonnances. Il a eu raison d'en agir ainsi, car ces actes ne constituent que des opérations purement administratives.

L'intérêt des localités et des communes environnantes, mais surtout les besoins de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, sont les motifs qui font accueillir les demandes d'établissement de foires.— Des motifs d'intérêts généraux peuvent les faire rejeter, comme faire changer les jours de tenue des foires existantes, ou les faire réduire à de justes limites.— Les communes peuvent bien avoir des titres à faire valoir pour le rétablissement ou le maintien de leurs foires, mais ces titres ne

peuvent jamais constituer pour elles des droits. — Si les foires, établies dans de justes proportions avec les besoins, contribuent à augmenter la richesse publique en facilitant les échanges et en vivifiant les localités, ce bien se trouve détruit lorsqu'on veut trop l'étendre ou le partager; aussi, a-t-on souvent signalé les inconvénients qui résultent de cette rivalité qui porte les communes, sans avantages sensibles et certains, à demander des foires; souvent, cette institution ne devient autre chose qu'une permission de se déplacer à jour marqué, sans but utile; quelquefois c'est un rendez-vous accepté par l'oisiveté et la débauche; de là, une perte de temps réelle pour l'industrie et l'agriculture; de là, des habitudes de paresse et de désœuvrement. (Circ. min. du 8 novembre 1822; av. com. de l'int., 7 novembre 1834.)

Les foires n'intéressent pas seulement la commune où elles ont lieu, mais bien celles environnantes ou des départements voisins qui y apportent leurs denrées et marchandises, et qui viennent y chercher les objets qui leur manquent; c'est donc une institution dans l'intérêt des communes en général, aussi exige-t-elle le concours du gouvernement et de l'autorité souveraine. — Une circulaire ministérielle du 11 mai 1827, trace les formalités à remplir pour l'instruction des votes des conseils municipaux, relativement aux foires et marchés. — Les communes voisines de celle qui demande l'autorisation d'ouvrir de nouvelles foires ou d'en changer les époques, doivent être consultées par l'organe de leurs conseils municipaux.

Les délibérations de ces communes, ainsi que celles de la commune postulante sont mises, avec l'avis du sous-préfet et du préfet, sous les yeux du conseil d'arrondissement et du conseil général du département, afin d'avoir leurs avis. — Les pièces de l'instruction sont adressées au ministre du commerce. — Il est ensuite statué par une ordonnance royale.

Nous ferons observer que les individus qui se réuniraient sans autorisation pour tenir une foire ou un marché seraient passibles des peines portées par l'article 291 du Code pénal.

Marchés.—Dans le langage ordinaire, ainsi que dans le langage administratif, on attache au mot marché un sens beaucoup plus restreint qu'à celui de foire. Ce dernier exprime une réunion plus nombreuse, plus rare. Des marchés fréquents peuvent avoir lieu dans de très-petites localités pour les simples denrées de consommation, tandis que les foires ne se tiennent ordinairement qu'à de longs intervalles dans les villes et bourgs populeux. — Quoique les marchés aient beaucoup moins d'importance que les foires, cependant ils ne peuvent être établis qu'avec une autorisation du gouvernement, qui est seul juge de leur opportunité. — Les motifs d'obtention ou de rejet sont absolument les mêmes que ceux que nous avons énoncés pour l'établissement et le changement des foires ; il en est de même pour l'instruction de toute demande en autorisation ; les mêmes formalités sont nécessaires, la même autorité peut seule accorder l'homologation.

L'existence d'un marché dont l'origine remonte à un temps immémorial est régulière sans une autorisation de l'autorité administrative; mais la police d'un tel marché n'en appartient pas moins au maire de la commune où il est établi. En effet, sous l'empire de la loi du 14 août 1793, le droit d'établir des foires et des marchés n'avait pas de limites pour les communes; les délibérations prises à ce sujet par leurs conseils municipaux n'avaient besoin d'aucune approbation ou autorisation de la part des autorités administratives. La première loi qui vint apporter une restriction à cette liberté générale fut celle du 18 vendémiaire an 2, dont l'article 1er est ainsi conçu : « Les anciens marchés *existant avant* 1789, sont maintenus dans leurs arrondissements. Les communes des différents districts qui avaient coutume de les fréquenter, *continueront*, sans distinction de districts, d'y porter leurs grains et denrées. »

Il était provisoirement interdit, par l'article 5 de la même loi, de former de nouveaux marchés avant qu'il en fût autrement ordonné, et, depuis cette époque, l'autorisation de l'autorité administrative supérieure a toujours été considérée

comme nécessaire pour valider l'établissement d'un marché. C'est aujourd'hui au ministre du commerce et de l'agriculture qu'il appartient, sur l'avis des préfets, d'approuver les délibérations des conseils municipaux qui ont pour objet l'établissement d'un marché. Mais du moins, comme nous venons de le dire, les marchés existant avant 1789 sont formellement maintenus, sans qu'il soit besoin d'une autorisation spéciale.

Quant à la police sur ce genre de marchés, aussi bien que sur ceux qui existent en vertu d'une autorisation ministérielle, le décret des 16-24 août 1790 contient, à cet égard, des dispositions expresses, puisqu'il confie, en termes généraux, à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, etc., etc.

Droits de places.—Les droits de places ou d'étalage sur la voie publique, représentent le prix de la location d'un emplacement communal ; ils doivent être établis, quant au tarif, dans une proportion raisonnable et doivent être calculés à raison de la superficie occupée, ou censée occupée par les marchands, et non pas suivant la nature de la marchandise, sauf, s'il y a lieu, à admettre des classifications différentes, selon l'espèce des denrées. Pour base du tarif de ces droits, on doit prendre le mètre carré ou la fraction du mètre occupée, de manière que le prix de l'emplacement ne puisse varier dans une même catégorie. Encore ce ne serait qu'en considération de l'importance du marché, que les villes pourraient être autorisées à établir plusieurs catégories qui comprendraient séparément, par exemple, les comestibles, les grains, les objets fabriqués, etc., etc., et alors, rien n'empêcherait de fixer un prix de location différent, par catégorie, en raison de chaque nature de marchandises. Dans tous les cas, il ne faut pas perdre de vue que, dans la fixation de ce droit, ce n'est pas la marchandise qui doit être imposée, mais bien l'emplacement seul qu'elle occupe qui doit être taxé.

Droits de pesage et mesurage publics. — La rétribution due

pour le pesage et le mesurage publics est le prix d'un service public; mais le tarif, pour être exigible, doit préalablement être revêtu de l'approbation de l'autorité supérieure qui, seule, a droit de régler ce tarif. (Arr. 7 brum. an 9 et L. 29 floréal an 10.) L'usage du bureau de pesage, mesurage et jaugeage publics n'est obligatoire qu'en cas de contestation seulement.

Approvisionnements. — Les approvisionnements en grains, leur transport, leur vente en gros, leur débit en détail, sont spécialement placés sous la surveillance des autorités municipales, par les lois des 3 octobre 1789, 16 août 1790, 15 novembre 1790, 18 et 26 septembre 1791, 28 janvier 1792, 26 prairial an 5, etc., etc. Cette surveillance ne doit jamais être un motif de porter atteinte à la libre circulation des grains dans toute la France, garantie par la loi du 21 prairial an 5; ni au commerce extérieur des céréales, dont les conditions sont fixées par la loi du 15 avril 1832. Mais elle doit avoir pour but de provoquer la concurrence dans les marchés, de s'opposer à ce que d'avides spéculateurs arrêtent ou entravent la vente des denrées par un monopole coupable, et de prévenir ainsi les désastres que la disette traîne inévitablement à sa suite. — Quant aux mesures à prendre contre les disettes momentanées causées par les intempéries des saisons ou d'autres accidents, elles rentrent exclusivement dans les attributions de l'autorité supérieure.

Taxes. — Le pain et la viande sont les seuls objets dont le prix puisse être assujetti à une taxe. (L. 22 juillet 1791, art. 30.) La taxe est la fixation du plus haut prix auquel il est permis de vendre chaque espèce de pain ou de viande, elle est journalière et variable, autrement elle prendrait le caractère de subside. — Cette taxe périodique rentre dans les attributions des maires; une fois établie, elle est obligatoire sous les peines de droit. (Art. 3, n° 4, tit. II, L. 16-24 août 1790; L. 3 brum. an 4, art. 605.)

La théorie de la taxe du pain repose sur trois éléments distincts :

1° Le prix moyen d'un sac de farine;

2° Le rendement de cette farine convertie en pain;

3° Le prix alloué aux boulangers pour manutention de chaque sac de farine.

Mais le poids du blé est la base la plus certaine d'après laquelle on puisse arriver à une évaluation exacte, et comme ce poids est sujet à de grandes variations produites par les influences atmosphériques, il s'ensuit qu'un terme moyen constant pour toutes les années pourrait être une source de lésion préjudiciable, la plupart du temps, au consommateur, et quelquefois au boulanger. Pour obvier à ces inconvénients, M. le ministre de l'intérieur, par ses circulaires des 16 septembre 1819 et 21 septembre 1820, a décidé que, chaque année, dans le courant de décembre, dans toutes les villes ou communes où l'autorité municipale est dans l'habitude de taxer le prix du pain, le maire ferait procéder, en présence des syndics et adjoints de la boulangerie, si elle est constituée en syndicat par un règlement spécial de l'autorité supérieure, ou seulement en présence de trois des principaux boulangers désignés par le maire, au pesage du blé-froment de la récolte de l'année, pour en constater le poids d'une manière légale. A cet effet, on réunira trois hectolitres de froment dans chaque qualité, première, deuxième et troisième, pris au marché chez trois vendeurs différents; ces trois hectolitres pour chaque qualité seront pesés ensemble, et leur poids sera constatée par un procès-verbal signé de toutes les personnes appelées à l'expérience. La même épreuve sera faite à trois marchés consécutifs, et de manière qu'il y ait au moins sept à huit jours entre chaque épreuve. Au dernier pesage, le résultat des deux précédents sera ajouté à celui-ci, et le tout, divisé par neuf, formera le poids d'un hectolitre de froment de l'année légalement constaté, pour servir d'élément à la taxe du pain jusqu'à pareille époque de l'année suivante.

Les maires, outre le droit de taxer la viande de boucherie, peuvent encore déterminer le poids pour lequel les bouchers

doivent seulement, dans leur livraison, donner des os, de la fressure, etc., etc. (C. cass., arr. de juillet 1836.)

Mais les taxes, en général, sont-elles obligatoires? sont-elles nécessaires, utiles et avantageuses? Nous ne le pensons pas. D'abord, la loi du 22 juillet 1791 autorise bien les maires de toutes les communes du royaume à taxer le prix du pain et de la viande, mais elle ne leur en fait pas une obligation; c'est donc une faculté laissée à leur libre arbitre et dont ils peuvent user dans tous les temps suivant les circonstances. — Quant à l'utilité, à la nécessité et aux avantages de cette mesure, il nous semble que cette question est souverainement jugée depuis longtemps : sur plusieurs points de la France, le prix du pain et de la viande n'a plus aujourd'hui d'autre régulateur que celui d'une libre concurrence; or, il est constant pour nous que, dans les quelques communes où la taxe a été maintenue, les prix du pain et de la viande ont toujours été plus élevés que là où elle a été supprimée; de plus, on a généralement remarqué que la suppression de la taxe avait eu pour résultat de faire livrer à la consommation des produits d'une qualité supérieure. Tels sont les effets de l'ingénieuse concurrence, elle excite l'intelligente émulation, elle conduit aux améliorations et profite autant aux producteurs qu'aux consommateurs. Que pourrait-on opposer à des faits aussi positifs, aussi concluants? Serait-ce la crainte de collusions coupables entre les vendeurs? Mais cette crainte n'est pas fondée; la volonté des acheteurs suffirait pour détruire ces pactes honteux punis par nos lois, et l'administration, quand elle le jugerait convenable, serait d'ailleurs toujours libre de rétablir la taxe.

En nous résumant, disons donc que si la taxation du pain peut être encore maintenue dans certaines localités pour les qualités qui font la nourriture habituelle de la masse, il y a toujours avantage à la supprimer pour le pain blanc et les pains de fantaisie.

Quant à la taxation de la viande de boucherie, il n'y a aucune bonne raison à faire valoir en sa faveur, aucune même de ces

raisons spécieuses que l'on peut alléguer pour la boulangerie. Il y a plus, la taxe d'un prix unique sur la viande de boucherie est impossible en bonne administration : en effet, le prix du kilo pour la taxe est ordinairement basé sur le poids de l'animal abattu et fixé suivant le prix d'achat, son produit en viande, peau, suif, cornes, en tenant compte au boucher et d'un bénéfice convenable et du droit payé à l'abattoir. Cette taxation pourrait être exacte, si toutes les parties du bœuf avaient la même valeur ; mais, comme il n'en est point ainsi, qu'en résulte-t-il ? C'est que, sous les yeux de l'administration, les bouchers s'affranchissent impunément des obligations qui leur ont été imposées en vendant journellement certaines parties du bœuf tantôt au-dessus, tantôt au-dessous du prix fixé par la taxe. Nous persistons donc à dire que la suppression de la taxe du prix de la viande de boucherie est non seulement utile, mais encore nécessaire, car l'autorité municipale ne peut pas vouloir tolérer des abus, et une demi-liberté est plus dangereuse qu'une liberté entière.

Boulangers.—L'exercice de la profession de boulanger se lie trop intimement au bien-être des populations et à l'ordre public pour n'avoir pas été l'objet spécial de l'attention de l'autorité supérieure ; aussi cette profession est-elle régie par des règlements qui résultent de décrets et d'ordonnances. L'ordonnance la plus récente sur la matière est celle du 31 octobre 1827, concernant la ville de Thionville. — En général, suivant ces règlements, nul ne peut exercer la profession de boulanger sans une permission spéciale du maire ; cette permission ne doit être accordée qu'à ceux qui justifient de facultés suffisantes et d'une moralité reconnue ; mais, en aucun cas et pour quelque motif que ce soit, le nombre des boulangers ne peut être limité. (Ord. 31 octobre 1827, art. 1er.)

Cette permission ne sera accordée que sous la condition de soumettre celui qui la demandera à avoir constamment en réserve dans son magasin, en grains et en farines, un approvisionnement déterminé suivant sa classe et suffisant pour pour-

voir à sa consommation journalière pendant un mois au moins. — Dans le cas où le nombre des boulangers tendrait à diminuer par la suite, les approvisionnements de réserve des boulangers restant en exercice seront augmentés proportionnellement en raison de leur classe, de manière que la masse totale demeure toujours au complet.

Chaque boulanger s'obligera, de plus, par écrit, à remplir toutes les conditions qui lui sont imposées, et l'intégralité de son approvisionnement est affectée comme garantie à l'accomplissement de cette obligation.—La permission accordée par le maire constatera la soumission souscrite par le boulanger, tant pour cette obligation que pour la quotité de son approvisionnement de réserve; elle énoncera aussi le quartier dans lequel chaque boulanger se propose d'exercer sa profession, mais le maire ne peut pas lui assigner ce quartier. (Ord. 31 octobre 1827, art. 5.)

Dans chaque ville, les boulangers ont un syndic et des adjoints nommés, en présence du maire, par un nombre déterminé d'anciens boulangers. Le syndic et les adjoints sont renouvelés tous les ans, ils peuvent être réélus pendant deux ans; ils sont spécialement chargés de la surveillance de l'approvisionnement de réserve et de la répartition des boulangers en plusieurs classes (trois classes ordinairement).

Les boulangers, pour aucune cause que ce soit, ne peuvent refuser la visite de leurs magasins toutes les fois que l'autorité légale se présentera pour la faire.

Nul boulanger ne pourra restreindre, sans autorisation du maire, le nombre des fournées auxquelles il sera obligé selon sa classe, et celui qui aura commencé à exploiter son établissement ne pourra le quitter que six mois après la déclaration qu'il en aura faite au maire, qui ne peut, d'ailleurs, se refuser de la recevoir.

Enfin, les lois des 24 août 1790 et 22 juillet 1791 donnent au pouvoir municipal le droit de prendre, sur cette matière tels arrêtés qu'il jugera nécessaires; le but de l'administrateur doit

être de procurer aux populations du pain de bonne qualité, en quantité suffisante et au meilleur marché possible. — Les boulangers et débitants forains, quoique étrangers à la ville, peuvent, concurremment avec les boulangers de la ville, vendre et faire vendre du pain sur les marchés et les lieux publics désignés par le maire, en se conformant aux règlements. (Ord. 4 février 1816.)

Bouchers. — La profession de boucher intéresse la salubrité publique et, sous ce rapport, elle exige une grande surveillance de la part de l'autorité municipale. — Le nombre des bouchers ne peut être limité; mais aucun d'eux ne peut s'établir dans une commune sans s'être fait inscrire préalablement à la mairie et y avoir déclaré le lieu où il se propose d'ouvrir son étal; il doit aussi justifier de sa patente. — Les bouchers peuvent être organisés en corporation régulière, ayant un syndic et des adjoints. — L'autorité municipale peut prendre toutes les mesures utiles à la sécurité et à la salubrité publiques, mais elle ne peut pas y comprendre et il lui est défendu d'y comprendre :

1° La concentration du débit de la viande dans des boucheries publiques, et la défense d'en exposer et vendre dans des étaux particuliers;

2° La limitation du nombre des individus qui exercent la profession de boucher;

3° L'interdiction de l'entrée des viandes dépecées dans la ville, et, par conséquent, de toute concurrence du commerce extérieur avec celui de l'intérieur;

4° La défense d'étaler et de vendre certaines viandes à des époques déterminées dans le cours de l'année;

5° L'obligation imposée aux bouchers et charcutiers des communes voisines d'une ville de venir à l'abattoir public de cette même ville pour y abattre leurs bestiaux et porcs. (Circ. min. 22 décembre 1825.)

Dans sa circulaire du 22 décembre 1825, M. le ministre de l'intérieur dit, à l'égard des bouchers forains, que l'interdic-

tion de l'entrée des marchés de la commune ne saurait trouver justification dans aucune des parties de la législation actuelle; elle aurait pour résultat d'isoler les villes de l'intérêt général, et de créer un esprit de localité qui repousserait l'action légitime de la liberté industrielle. — Mais, pour rendre efficace le concours des forains, il importe que la fixation du nombre des jours par semaine où le débit peut avoir lieu, soit en harmonie avec les habitudes locales et proportionnée aux besoins de la population.

A consulter pour ce titre : Mir. F., Bos., de Mag. et Del., Vuil. et Mon.

FIN.

TABLE PAR ORDRE DE MATIÈRES.

SECONDE PARTIE.

DES SERVICES PUBLICS.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES.

A.

B.

C.

D.

J.

L.

M.

N.

O.

P.

U.

V.

EXTRAIT DU CATALOGUE

Des principales Publications administratives.

L'ÉCOLE DES COMMUNES, suivie du BULLETIN DES ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA COUR DE CASSATION, 12 livraisons, prix par an : 15 fr.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, prix par an : 4 fr.
(*Les souscripteurs à l'École reçoivent les deux Bulletins* gratis.)

DICTIONNAIRE DES FORMULES, ou MAIRIE PRATIQUE (1re partie); *franco*, 11 fr.
——— SUPPLÉMENT (2e partie); *franco*, 8 fr. 50 c.
—Ces ouvrages contiennent les modèles de tous les actes que les autorités sont appelées à dresser.

CODE MUNICIPAL ANNOTÉ. 2 vol. in-8°, *franco*, 11 fr. — Rédigé sur le plan du Code civil annoté, cet ouvrage remarquable contient les deux lois d'organisation et d'attributions municipales, avec des commentaires étendus sur chaque article.

DICTIONNAIRE MUNICIPAL (3e édition), 2 vol. in-8°, *franco*, 11 fr. — Ce *Nouveau Manuel des maires* et des fonctionnaires municipaux résume les lois, ordonnances, instructions et circulaires, arrêts des tribunaux, publiés depuis cinquante ans.

RECUEIL DES LOIS MUNICIPALES (2e édition), 1 fort vol. in-8°, *franco*, 11 francs. — La charte et les lois municipales et départementales; de la Garde nationale et du Recrutement; du Jury, des Élections; de l'Expropriation; des Chemins vicinaux; de l'Instruction primaire; de Police municipale.

ACTES DE L'ÉTAT CIVIL, INSTRUCTIONS ÉLÉMENTAIRES à l'usage des maires et secrétaires des mairies. (*Ouvrage approuvé par le Conseil royal de l'instruction publique*, édition, 1 vol. in-18, prix : *franco*, 3 fr. 50 c.

BULLETIN ANNOTÉ DES LOIS de 1789 à 1830. Avec les tables, 20 vol. ou 40 liv. 100 fr.

RECUEIL DE LA DISCUSSION DE LA LOI SUR L'INSTRUCTION SECONDAIRE; 2 forts vol. in-8°, prix : 12 fr.

CODE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET DU CADASTRE, OU RECUEIL COMPLET ET ANNOTÉ DES LOIS, ORDONNANCES ET INSTRUCTIONS QUI CONCERNENT L'ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES. — FONCIÈRE. — PERSONNELLE ET MOBILIÈRE. — PORTES ET FENÊTRES. — PATENTES. — CENTIMES ADDITIONNELS, BOURSES ET CHAMBRES DE COMMERCE, MATRICES, MUTATIONS, RÔLES ET AVERTISSEMENTS, etc., etc. 4 vol. in-8°, 40 fr.

CODE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES ET DES OCTROIS, contenant le *Code du droit de circulation et du droit d'entrée*, le *Code des octrois municipaux et des frais de casernement* et les *Codes du droit de licence et des droits de détail et de consommation*; 3 vol. in-8°, 22 fr. 50 c.

CODE ANNOTÉ DE L'INSTRUCTION PRIMAIRE. 1 vol in-8°, 5 fr. — Le même, 1 vol. in-18, 1 fr. 50 c.

DICTIONNAIRE USUEL D'AGRICULTURE PRATIQUE. 1 fort volume in-8°, *franco*, 11 fr.

DICTIONNAIRE USUEL DE CHIMIE, DE PHYSIQUE ET D'HISTOIRE NATURELLE, destiné aux instituteurs, artisans et gens du monde; *approuvé par l'Université*. 2 vol. in-8°, *franco*, 11 fr.

LE FABRICIEN COMPTABLE, SYSTÈME DE COMPTABILITÉ à l'usage des Fabriques paroissiales, suivi d'un formulaire; par M. LUCIEN ROY; 1 vol. in-18, *franco*, 4 fr.

MANUEL DE POLICE JUDICIAIRE, à l'usage des Juges de paix, Officiers de gendarmerie, Commissaires de police, et surtout des Maires et Adjoints, par M. BERRIAT SAINT-PRIX; 2e édition, 1 vol. in-18, *franco*, 3 fr. 50 c.

LOI COMMENTÉE DE LA GARDE NATIONALE, accompagnée de la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'État et des décisions ministérielles, par BOURSON; 1 vol. in-8°, prix : *franco*, 3 fr. 50.